

С. А. БЕЛЯКОВ

**Организационно-экономический механизм
устойчивого развития системы высшего
профессионального образования в условиях
формирования национальных университетов,
системообразующих и инновационных вузов**

МАКС Пресс
Москва 2007

УДК
ББК
Б

Б **Беляков С. А.** Организационно-экономический механизм устойчивого развития системы высшего профессионального образования в условиях формирования национальных университетов, системообразующих и инновационных вузов [Текст] — М.: МАКС Пресс, 2007. — 136 с. — (Серия: „Управление. Финансы. Образование“). — 300 экз. — ISBN

Основное внимание уделено вопросам построения управления системы высшего профессионального образования в условиях формирования национальных университетов, системообразующих и инновационных вузов. Основные положения организационно-экономического механизма разработаны в рамках проекта „Разработка организационно-экономического механизма устойчивого развития учреждений высшего профессионального образования в условиях модернизации образования“ по заказу Рсобразования.

Для руководителей и специалистов системы управления высшими учебными заведениями.

УДК
ББК

Все права на издание охраняются
законодательством Российской Федерации

ISBN

1. Общие положения

Создание условий для обеспечения устойчивого развития системы высшего профессионального образования (ВПО) является одной из приоритетных задач модернизации всего российского образования. На ее решение направляются дополнительные материальные и финансовые ресурсы, для ее решения формируются новые формы высших учебных заведений, осуществляются мероприятия по совершенствованию организации управления и финансирования системы ВПО.

В качестве одного из важнейших направлений модернизации образования выступает разработка организационно-экономического механизма функционирования системы ВПО, который обеспечивал бы устойчивое развитие этой системы.

Разработка организационно-экономического механизма функционирования и развития базируется на следующих понятиях и определениях.

В общем случае под развитием явления, процесса или системы обычно понимается:

- увеличение сложности какой-либо системы;
- улучшение приспособленности системы к внешним условиям;
- увеличение масштабов явления;
- количественный рост экономики и качественное улучшение ее структуры;
- социальный прогресс.

Иными словами, развитие представляет собой количественное и (или) качественное изменение системы.

Применительно к системе ВПО развитие может рассматриваться по двум составляющим: количественному и качественному.

Количественная составляющая характеризуется расширением сети вузов, ростом контингента студентов, строительством но-

вых объектов в системе ВПО, увеличением объема ресурсного обеспечения, в особенности поступления в систему бюджетных и внебюджетных средств и др.

Качественная составляющая развития может быть представлена повышением доступности и качества высшего профессионального образования, ростом эффективности использования поступающих в систему ресурсов, расширением разнообразия форм организаций, осуществляющих образовательную деятельность, дополнительными связями системы ВПО с внешними системами, изменением форм и направлений взаимодействия элементов системы ВПО между собой и т. д.

Различные сочетания этих и иных количественных и качественных составляющих формируют множество возможных направлений развития системы ВПО. Например, создание новых вузов в иных организационно-правовых формах может рассматриваться как количественное, так и, одновременно, качественное изменение системы, поскольку рост их числа может сопровождаться созданием новых форм взаимосвязей и взаимодействия этих вузов с другими вузами, органами управления образованием и другими элементами системы ВПО, а также развитием и расширением внешних связей системы. Если же вузы в новых организационных формах будут создаваться путем преобразования в них обычных вузов, то система будет меняться качественно, но количественных изменений по данному направлению может при этом не наблюдаться или даже система может по некоторым параметрам сокращаться.

Количественное развитие системы ВПО за последние годы по отдельным параметрам можно охарактеризовать данными, представленными в табл. 1.1.

Приведенные данные показывают, что количественные параметры системы ВПО меняются, но однозначно указать на ее развитие в смысле количественного роста нельзя, поскольку число вузов меняется, но меняется с небольшой амплитудой в обе стороны, прием студентов в государственные и муниципальные вузы после 2003 г. снижается. При этом выпуск студентов растет, но можно ожидать его снижения вследствие снижения приема (со сдвигом во времени на период обучения). Хотя эта тенденция может быть

скомпенсирована снижением отсева студентов, т. е. число выпускников может не только не снизиться, но даже до некоторой степени и возрасти. Следует отметить, что за более длительный период (например, с 1995 г.) тенденция количественного роста системы более выражена, но и в этом случае наблюдается замедление темпов роста приема на обучение, например, с 2001 г. (рис. 1.1).

Таблица 1.1. Показатели количественного развития системы ВПО

<i>Основные показатели деятельности вузов</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>	<i>2004</i>	<i>2005</i>
Число государственных и муниципальных вузов	621	655	652	662	655
Прием студентов в них, тыс. человек	1263,4	1299,9	1411,7	1384,5	1372,5
Выпуск студентов из них, тыс. человек	647,8	753,1	860,2	930,4	978,4

Источник: Образование в Российской Федерации: 2006. Статистический ежегодник. — М.: ГУ-ВШЭ, 2006. — 528 с.

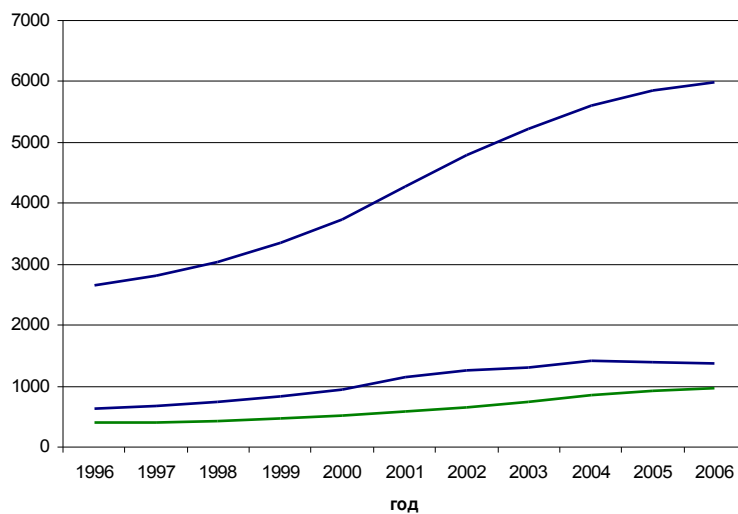


Рис. 1.1. Динамика изменения количественных показателей системы ВПО

Показатели изменения объема ресурсов, направляемых в систему ВПО, в части финансирования из средств федерального бюджета Российской Федерации приведены в табл. 1.2.

Таблица 1.2. Ресурсное обеспечение системы ВПО

<i>Наименование показателя</i>	<i>2003</i>	<i>2004</i>	<i>2005</i>	<i>2006</i>	<i>2007</i>
Валовой внутренний продукт, млрд. руб.	13050	15300	18720	24380	31220
Расходы бюджета, млрд. руб.	2345,6	2659,4	3047,9	4270,1	5463,5
в том числе:					
на образование, млрд. руб.	97,7	117,8	155,3	201,6	277,9
в % к ВВП	0,75	0,77	0,83	0,83	0,89
в % к расходам бюджета	4,17	4,43	5,10	4,72	5,09
из них:					
на подготовку кадров в вузах, млрд. руб.	54,8	68,3	108,8	155,1	214
в % к ВВП	0,42	0,45	0,58	0,64	0,69
в % к расходам бюджета	2,3	2,6	3,6	3,6	3,9
в % к расходам на образование	56,1	58,0	70,1	76,9	77,0

Источник: данные федеральных бюджетов на соответствующий год

Приведенные данные показывают, что объем бюджетного финансирования в части федерального бюджета системы ВПО за указанный период времени устойчиво рос. Но если при этом доля расходов федерального бюджета на образование от ВВП в 2005–2006 гг. оставалась на одном уровне, а в расходах федерального бюджета даже снизилась, то ресурсное обеспечение системы ВПО в это же время устойчиво росло как по абсолютным, так и по относительным показателям, причем росла и доля этих расходов в расходах федерального бюджета на образование. Последнее, правда, может быть связано и с тем, что образовательные учреждения иных уровней образования в это время передавались в ведение субъектов федерации и местных органов власти.

Таким образом, количественные изменения системы ВПО указывают на ее определенное развитие в части увеличения объема направляемых в нее ресурсов (в частности — средств федерально-

го бюджета). Оценить изменения по качественной составляющей развития несколько сложнее, поскольку прямых показателей для ее характеристики практически не имеется. Для определения направлений качественного развития следует обратиться к целям и задачам, поставленным перед системой ВПО соответствующими нормативными документами.

В качестве основных направлений модернизации образования на период до 2010 г. определены три основных направления изменения качественного состояния системы образования: повышение доступности, качества и эффективности ее функционирования [6]. В частности, цель модернизации образования состоит в создании механизма устойчивого развития системы образования [3].

Для достижения указанной цели должны быть решены в первоочередном порядке следующие приоритетные, взаимосвязанные задачи:

- обеспечение государственных гарантий доступности и равных возможностей получения полноценного образования;
- достижение нового современного качества дошкольного, общего и профессионального образования; формирование в системе образования нормативно-правовых и организационно-экономических механизмов привлечения и использования внебюджетных ресурсов;
- повышение социального статуса и профессионализма работников образования, усиление их государственной и общественной поддержки; развитие образования как открытой государственно-общественной системы на основе распределения ответственности между субъектами образовательной политики и повышения роли всех участников образовательного процесса — обучающегося, педагога, родителя, образовательного учреждения.

Федеральной целевой программой развития образования (ФЦПРО) на 2006–2010 гг. была сформулирована основная стратегическая цель Программы — обеспечение условий для удовлетворения потребностей граждан, общества и рынка труда в качественном образовании путем создания новых институциональных механизмов регулирования в сфере образования, обновления структуры и

содержания образования, развития фундаментальности и практической направленности образовательных программ, формирования системы непрерывного образования [10].

В Программе в качестве стратегических были определены следующие задачи:

- совершенствование содержания и технологий образования;
- развитие системы обеспечения качества образовательных услуг;
- повышение эффективности управления в системе образования;
- совершенствование экономических механизмов в сфере образования.

Совершенствование содержания и технологий образования является проблемой, в первую очередь, педагогической деятельности. С точки зрения организационно-экономических отношений для ее решения необходимо создать соответствующие условия и предусмотреть выделение необходимых для этого ресурсов. Решение такой стратегической задачи является постоянно действующим условием организации управления в системе ВПО.

Развитие системы обеспечения качества образовательных услуг также является самостоятельной и весьма сложной для решения проблемой, касающейся в первую очередь педагогических измерений. До настоящего времени не сформировано общепризнанного подхода к оценке качества образования, как с точки зрения процесса, так и с точки зрения его результата, который позволял бы получать признаваемые показатели, понятно характеризующие уровень качества. Без такого измерителя говорить о повышении качества также можно как об условии, которое необходимо учитывать при организации управления системой ВПО.

Повышение эффективности управления в системе образования, выделенное в самостоятельную стратегическую задачу, предполагается осуществлять за счет реализации программных мероприятий по следующим основным направлениям:

- внедрение моделей интегрированных образовательных учреждений, реализующих образовательные программы различных уровней образования, для обеспечения адекватной реак-

ции системы образования на динамично изменяющиеся потребности личности, общества и государства;

- внедрение механизмов взаимодействия учреждений профессионального образования и работодателей, обеспечивающих привлечение в сферу образования дополнительных материальных, интеллектуальных и иных ресурсов;
- выделение в системе высшего профессионального образования общенациональных университетов и системообразующих вузов для повышения эффективности использования интеллектуального потенциала высшей школы и концентрации материально-технических и финансовых ресурсов на ключевых направлениях развития российского образования в интересах государства, общества и личности;
- внедрение моделей государственно-общественного управления образовательными учреждениями в целях развития институтов общественного участия в образовательной деятельности и повышения открытости и инвестиционной привлекательности сферы образования;
- повышение эффективности институционального управления при изменении организационно-правовых форм деятельности учебных заведений в целях обеспечения развития экономической самостоятельности образовательных учреждений, усиления их ответственности за конечные результаты деятельности, повышения результативности и прозрачности финансирования сферы образования;
- организация сетевого взаимодействия образовательных учреждений для развития мобильности в сфере образования, совершенствования информационного обмена и распространения эффективных решений;
- совершенствование системы управления образованием на основе эффективного использования информационно-коммуникационных технологий в рамках единого образовательного пространства.

Эти направления, безусловно, ведут к усложнению системы ВПО по указанным выше направлениям качественной составляющей ее развития.

Совершенствование экономических механизмов в сфере образования также можно отнести к качественной составляющей развития системы ВПО, поскольку решение этой стратегической задачи осуществляется путем усложнения системы по следующим основным направлениям:

- внедрение новых моделей финансирования образовательных организаций всех уровней образования (в первую очередь — нормативного финансирования);
- внедрение механизмов, способствующих развитию экономической самостоятельности образовательных организаций;
- реализация комплекса мероприятий по повышению инвестиционной привлекательности сферы образования, способствующих притоку инвестиций, а также финансовых, материальных, интеллектуальных и иных ресурсов в систему образования.

Таким образом, развитие системы ВПО в соответствии с поставленными перед ней целями и задачами должно осуществляться главным образом по качественной составляющей. Основные направления развития определены программными документами в области модернизации и развития образования.

Основным направлением решения указанных задач в области развития системы ВПО является создание организационно-экономического механизма ее функционирования, в рамках действия которого такое решение достигается в полном объеме (если понятие объема уместно применять к данной проблеме), или в установленных масштабах.

Термин „устойчивое развитие“ также требует разъяснений. Математическая теория устойчивости движения возникла для решения задач, появившихся в науке и технике в начале XX в. Эта теория применяется в математике для исследования систем дифференциальных уравнений и поведения их решений с течением времени. Решение системы дифференциальных уравнений называется устойчивым по Ляпунову, если с течением времени модуль разности двух ее решений остается малой величиной [1]. Хотя данное определение и не является полностью корректным с точки зрения математики, оно отражает суть проблемы.

Можно сказать, что если разность двух решений в начальный момент времени по модулю меньше некоторого числа δ , то с течением времени эта разность, в случае устойчивости, не будет превышать числа ε , причем $\delta = \delta(\varepsilon)$, а ε сколь угодно мало. Это означает, что состояние некоторого процесса можно считать устойчивым, если изменение оценки этого состояния не превышает заранее заданной или допустимой из каких-либо соображений величины.

Понятие устойчивости можно использовать для исследования поведения любых систем. Если изменение отдельных параметров в начальный момент времени приводит к достаточно малому изменению функционирования всей системы, то система будет устойчивой. Таким образом, введение возмущений параметров системы может использоваться в качестве элемента управления не только частью, но и системой в целом.

Устойчивое развитие системы ВПО может рассматриваться в двух вариантах.

Первый вариант устойчивости процесса функционирования системы ВПО при осуществлении мероприятий по ее развитию. Изменение параметров системы не должно изменять ее состояние, характеризующееся какими-либо показателями или обобщающим показателем, больше, чем заранее установлено считать допустимым. Для определения допустимых пределов изменения состояния системы ВПО можно провести, например, их экспертную оценку.

Второй вариант устойчивости процесса развития системы ВПО при осуществлении изменения параметров самой системы и параметров процесса ее развития. Изменение параметров этих двух процессов не должно приводить к недопустимому изменению процессов ее развития, также характеризующихся определенными показателями. Второй вариант, по сути дела, является повторение первого, только в качестве явления, устойчивость которого оценивается, выступает не вся система ВПО, а только процесс или процессы ее развития.

Будем считать, что понятие устойчивости применяется к оценке состояния всей системы ВПО в процессе ее количественного и (или) качественного изменения, т. е. развития, и в качестве основного приемлемый первый вариант.

Термин „организационно-экономический механизм“, несмотря на широкое распространение, не получил строгого формализованного определения. В основе этого понятия лежит определение механизма или машины, как системы тел, предназначенной для преобразования движения одного или нескольких тел в требуемые движения другого тела. Механизм применяется в тех случаях, когда нельзя получить требуемое движение тел и возникает необходимость в преобразовании движения [2].

Применительно к высшему образованию механизм можно представить как создание форм организаций в рамках системы ВПО, установление связей и взаимодействия между ними таким образом, чтобы результат функционирования всей системы удовлетворял определенным, заранее заданным условиям. В качестве условий могут выступать те цели и задачи, решением которых обусловлено развитие системы ВПО, а также вытекающие из них более конкретные задачи, которые должны решаться в рамках модернизации образования.

Формируемый в системе ВПО организационно-экономический механизм должен удовлетворять следующим условиям:

- обеспечивать устойчивое развитие системы ВПО;
- учитывать формирование в системе ВПО национальных университетов, системообразующих и инновационных вузов.

Модель организационно-экономического механизма должна в первую очередь отображать варианты и возможности выполнения этих условий. Строго говоря, механизм должен удовлетворять и ряду других не менее важных условий, но в рамках настоящей работы рассматриваются только эти два.

В основу построения модели организационно-экономического механизма может быть положена схема процесса функционирования системы ВПО, построенная в соответствии с существующей методологией функционального моделирования [5] и отображающая взаимосвязи и взаимодействие двух элементов системы — образовательного учреждения и органа управления образованием, осуществляющиеся в рамках их функционирования (рис. 1.2).

Схема представляет собой модель второго уровня декомпозиции общего представления процесса функционирования системы

ВПО относительно цели обеспечения ее устойчивого развития. В рамках данного представления результат собственно образовательной деятельности рассматривается как необходимый, но не главный в деятельности системы, как необходимое условие, которое должно выполняться в любом варианте организации и осуществления деятельности в рамках системы ВПО.



Рис. 1.2. Общая схема процесса функционирования системы ВПО

Модель содержит два взаимосвязанных и взаимодействующих между собой элемента: образовательное учреждение, осуществляющее некоторые виды деятельности, и орган управления образованием, осуществляющий управление функционированием образовательного учреждения.

Взаимосвязи между этими двумя элементами осуществляются по направлениям:

- определения условий функционирования образовательного учреждения;
- ресурсного обеспечения функционирования образовательного учреждения;
- обмена информацией о выполнении условий функционирования образовательного учреждения;

- обмена информацией о ресурсном обеспечении образовательного учреждения;
- обмена информацией о входных и выходных параметрах и о содержании процесса функционирования образовательного учреждения.

Взаимосвязь с внешней средой осуществляется по следующим направлениям:

- условия функционирования органа управления образованием устанавливаются „надсистемой“, т. е. извне по отношению к системе ВПО;
- стратегическая цель также формулируется вне системы ВПО и дается ей через орган управления образованием как предмет труда. Достижение поставленной цели является результатом функционирования системы.

Следует отметить, что представленное описание функционирования системы ВПО является моделью, отражающей реально происходящие процессы с некоторыми допущениями:

- предполагается, что условия функционирования образовательных учреждений определяются органом управления образованием, что не совсем точно, поскольку основные условия устанавливаются надсистемными органами, например, законодателем, принимающим соответствующие законы в области образования и высшего и послевузовского профессионального образования;
- ресурсы выделяются образовательному учреждению финансовой системой через "посредничество" органа управления образованием;
- образовательное учреждение обладает определенной автономией, в том числе и по взаимодействию с внешней средой (работодатели, граждане, органы государственного и муниципального управления, заказчики, клиенты и т. д.). Условия такого взаимодействия устанавливаются не столько органом управления, сколько надсистемными органами или самими образовательными учреждениями в рамках предоставленных им прав. Однако в рамках модели эти процессы замкнуты на орган управления образованием.

Таким образом, организационно-экономический механизм может быть представлен как описание содержания взаимосвязей и взаимодействия элементов системы ВПО или отдельных составных частей этих элементов в процессе их функционирования в составе системы в установленных условиях для получения заданного результата или сохранения процесса функционирования системы ВПО.

2. Структура и процесс управления системой ВПО

Важной характеристикой управления как определенного вида деятельности является то, что это обособленный вид деятельности, реализуемый отдельно от образовательного процесса. Это означает, что для управления системой образования создаются специальные организации с определенной системой взаимоотношений, решаемых задач и осуществляемых видов действий — структура управления с определенной соподчиненностью, распределением между подразделениями функций управления.

Структура управления образованием в Российской Федерации сформирована по линейно-функциональной схеме, которая характеризуется следующими основными чертами:

- наличие нескольких административных уровней, в которых каждый нижестоящий уровень находится в административном ведении вышестоящего — решения вышестоящих органов являются обязательными для нижестоящих;
- ограничение административного ведения нижестоящих уровней управления определенными функциями или некоторым их набором — вышестоящий орган может принимать обязательные для нижестоящего решения только по ограниченному кругу вопросов;
- возможность для органа управления управлять только теми организациями, которые находятся в его непосредственном ведении и для которых он выступает в качестве учредителя.

До апреля 2004 г. федеральный уровень управления был представлен Министерством образования Российской Федерации, в ведении которого в то время находились 326 учреждений высшего профессионального образования (вузов) федерального уровня.

На федеральном уровне управление подведомственными учебными заведениями осуществляли также и другие министерства и ведомства Российской Федерации. В частности, в ведении двадцати министерств и ведомств находились 590 вузов.

После изменений в структуре органов государственной власти и управления России в апреле 2004 г. федеральный уровень управления образованием представляют Министерство образования и науки Российской Федерации, которое является центральным органом управления образованием в России, и находящиеся в его ведении государственные органы управления:

- Федеральное агентство по образованию
- Федеральное агентство по науке;
- Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки;
- Федеральная служба по интеллектуальной собственности, патентам и товарным знакам.

Распределение вузов по уровням управления представлено в табл. 2.1.

Таблица 2.1. Распределение вузов по уровням управления, 2005/06 уч. год

<i>Уровень управления</i>	<i>Число вузов в ведении, ед.</i>	<i>Численность студентов на начало учебного года, тыс. человек</i>
Федеральный	587	5760,1
Субъектов Российской Федерации	48	126,1
Муниципальный	13	20,3

Источник: Образование в Российской Федерации: 2006. Статистический ежегодник [7].

Действующая в настоящее время структура управления высшим профессиональным образованием приведена на рис. 2.1.

Для образовательных учреждений федерального ведения выстроена трехзвенная структура управления: административное ведение от министерства через Федеральное агентство по образованию (Рособразование) к образовательному учреждению (вузу). По существу, Рособразование представляет собой промежуточное

звено, транслирующее распоряжения министерства вузам посредством реализации отдельных управленческих функций, переданных ему при создании. Подобные структуры управления экономикой строились и раньше, когда из министерств выделялись главные управления (главки) для руководства подотраслями экономики, но в дальнейшем эти управленческие звенья ликвидировались как излишние.

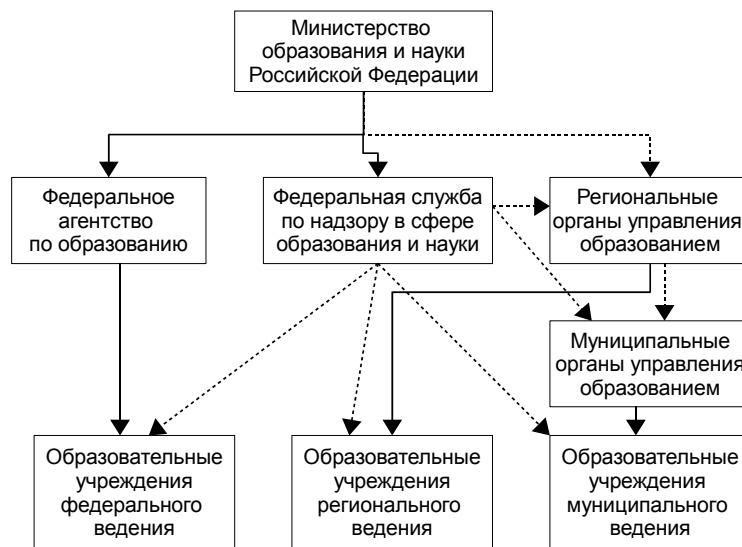


Рис. 2.1. Структура управления высшим профессиональным образованием в Российской Федерации

Распределение вузов по федеральным министерствам и ведомствам, представлено в табл. 2.2.

Для образовательных учреждений регионального и муниципального ведения создана комбинированная двух-, трехзвенная структура управления, когда между образовательным учреждением и органом управления образованием нет промежуточных звеньев (двухзвенная) или такое звено представлено муниципальным органом управления образованием (трехзвенная).

С учетом федеральной составляющей управления образованием для учебных заведений муниципального уровня выстроена, по существу, четырехзвенная структура управления. Будучи в адми-

нистративном ведении муниципальных органов управления образованием, вузы (хотя их и немного) находятся в функциональном ведении как региональных, так и федеральных органов управления образованием. По распорядительным функциям федеральный уровень управления выходит на муниципальные вузы через региональные и муниципальные органы управления, а по надзорно-контрольным функциям — непосредственно на вузы.

Таблица 2.2. Распределение вузов по министерствам и ведомствам Российской Федерации (РФ)

<i>Министерство, ведомство Российской Федерации</i>	<i>Число вузов в ведении</i>
Министерство внутренних дел РФ	23
Министерство по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий РФ	2
Министерство иностранных дел РФ	1
Министерство обороны РФ	1
Министерство юстиции РФ	5
Министерство здравоохранения и социального развития РФ	48
Министерство образования и науки РФ	341
Министерство сельского хозяйства РФ	65
Министерство транспорта РФ	20
Министерство информационных технологий и связи РФ	4
Министерство финансов РФ	2
Министерство экономического развития и торговли РФ	3
Другие федеральные государственные органы РФ — всего	1
Российская Академия образования	2
Правительства (администрации) и аналогичные по организационному уровню и функциям организации	4
Органы по управлению государственным имуществом субъектов Российской Федерации	1
Органы управления образованием субъектов РФ	22
Органы управления по научно-технической политике субъектов РФ	1
Органы управления культуры субъектов РФ	10
Органы управления здравоохранения субъектов РФ	2
Другие органы местного самоуправления районов, городов, районов в городах	2
Объединения предприятий и организаций образованные органами государственной власти субъектов РФ	5
Прочие	11
Всего	576

Источник: сводные данные формы 3-нк на 1 октября 2006 г.

Региональный уровень управления образованием представлен управлениями (министерствами, комитетами, главными управлениями и т. д.) образования субъектов Российской Федерации. Основное их отличие от федеральных органов состоит в том, что они по большей части не имеют в своем непосредственном ведении образовательных учреждений, осуществляя, таким образом, преимущественно функциональное управление системой образования в пределах региона.

Следует отметить, что роль региональных органов управления образованием последовательно усиливается за счет расширения сети подведомственных вузов. Динамика изменения сети вузов регионального ведения представлена в табл. 2.3.

Таблица 2.3. Изменение сети вузов, подведомственных субъектам Российской Федерации

	Учебный год					
	2000 /01	2001 /02	2002 /03	2003 /04	2004 /05	2005 /06
Число вузов, подведомственных субъектам Российской Федерации	44	46	55	37	40	48

Источник: Образование в Российской Федерации: 2006. Статистический ежегодник [7].

Можно ожидать, что региональный сектор будет последовательно расширяться, в том числе за счет передачи учебных заведений с федерального уровня.

Муниципальный уровень управления образованием представлен „отделами народного образования“ (условное обобщенное название), созданными соответствующими муниципальными органами власти. На эти органы возложена основная нагрузка по осуществлению управления учебными заведениями общего образования, основная масса которых сосредоточена на муниципальном уровне.

В сфере высшего образования участие муниципальных органов управления выражено существенно слабее, поскольку в их ведении находится тринадцать вузов или 19% от числа государственных и муниципальных вузов (2005/06 уч. год).

Представленная структура управления предъявляет весьма высокие требования к взаимодействию между уровнями и субъектами управления, распределению между ними функций управления.

Основными направлениями деятельности органов управления образованием является координация различных видов деятельности, к которым можно отнести следующие:

- функционирование высших учебных заведений различного уровня ведения;
- деятельность подведомственных организаций, не осуществляющих образовательный процесс (в приведенной структуре управления не отражены);
- функционирование органов управления образованием.

Действующая структура управления образованием, представленная на рис. 2.1, показывает, что разные уровни управления осуществляют практически одинаковые виды координации за исключением муниципального уровня, на котором осуществляется координация только и непосредственно деятельности подведомственных учебных заведений.

В соответствии с действующим законодательством образование является сферой совместного ведения федерального и регионального уровней государственной власти и управления. Это означает, что в сфере образования компетенция этих уровней может пересекаться и должна быть разграничена законодательно. Именно это разграничение предусмотрено в главе III Закона Российской Федерации „Об образовании“ [9] в виде распределения функций управления по уровням управления.

К компетенции федерального уровня в области образования отнесены функции, реализуемые федеральными органами государственной власти и управления. Функции можно объединить в шесть основных групп (табл. 2.4). Как видно из приведенной информации, основная часть управленческих функций приходится на определение условий функционирования как всей системы образования, так и ее отдельных составных частей и их взаимодействия между собой в процессе функционирования.

Управление образованием на федеральном уровне осуществляется также другими министерствами и ведомствами Российской

Федерации — Минфином России и Минэкономразвития России, реализующими отдельные функции управления образованием, как правило, опосредованно через Минобрнауки России и другие министерства и ведомства, имеющие в своем ведении образовательные учреждения, в т. ч. путем издания документов регулирующего характера, т. е. устанавливающих общие условия функционирования и (или) ресурсного обеспечения вузов.

Однако при изменении структуры управления в 2004 г. функции такого рода в новых положениях об указанных министерствах отражены не были. Их выполнение, по существу, с этого времени осуществляется в режиме „по умолчанию“, т. е. в рамках осуществления полномочий без их детализации.

Таблица 2.4. Функции управления федерального уровня

<i>Группа функций</i>	<i>Выполняемые функции</i>
<p>Формирование и реализация государственной политики в сфере образования</p>	<p>1) формирование и осуществление федеральной политики в области образования; 2) разработка и реализация федеральных целевых и международных программ в области образования</p>
<p>Определение общих условий функционирования системы образования и образовательных учреждений, включая правовое регулирование их деятельности</p>	<p>1) правовое регулирование отношений в области образования в пределах своей компетенции; 2) обеспечение государственных гарантий прав граждан в области образования; 3) установление порядка создания, реорганизации и ликвидации федеральных государственных образовательных учреждений; 4) установление перечней профессий и специальностей, по которым ведутся профессиональная подготовка и профессиональное образование; 5) разработка и утверждение типовых положений об образовательных учреждениях; 6) установление порядка лицензирования и государственной аккредитации образовательных учреждений; 7) установление форм и порядка проведения государственной (итоговой) аттестации обучающихся, в том числе единого государственного экзамена, порядка проверки экзаменационных работ и системы оценки результатов, а также порядка подачи и рассмотрения апелляций; 8) организация проведения единого государственного экзамена на территории Российской Федерации, в том числе разработка контрольных измерительных материалов для проведения единого государственного экзамена и обеспечение ими государственных экзаменационных комиссий в субъектах Российской Федерации, организация и осуществление централизованной проверки экзаменационных работ участников единого государственного экзамена, формирование и ведение федеральных баз данных об участниках единого государственного экзамена и о результатах единого государственного экзамена; 9) установление порядка приема в государственные и муниципальные образовательные учреждения, в том числе порядка проведения дополнительных вступительных испытаний при поступлении в государственные и муниципальные образовательные учреждения среднего профессионального образования и государственные и муниципальные образовательные учреждения высшего профессионального образования; 10) установление перечня олимпиад школьников и порядка их проведения;</p>

<i>Группа функций</i>	<i>Выполняемые функции</i>
	<p>11) установление порядка аттестации педагогических работников государственных и муниципальных образовательных учреждений и работников органов управления образованием;</p> <p>12) установление федеральных компонентов государственных образовательных стандартов, определение порядка подтверждения документов государственного образца об образовании, об ученых степенях и ученых званиях, подтверждение таких документов за счет средств заявителя, определение порядка признания и установления в Российской Федерации эквивалентности документов иностранных государств об образовании, об ученых степенях и ученых званиях, признание и установление эквивалентности таких документов за счет средств заявителя</p>
<p>Создание учебных заведений федерального ведения и непосредственное руководство ими</p>	<p>1) создание, реорганизация и ликвидация федеральных государственных образовательных учреждений</p>
<p>Контроль за исполнением законодательства Российской Федерации в области образования и государственных образовательных стандартов</p>	<p>1) ежегодное утверждение на основе экспертизы федеральных перечней учебников, рекомендованных (допущенных) к использованию в образовательном процессе в образовательных учреждениях, реализующих образовательные программы общего образования и имеющих государственную аккредитацию;</p> <p>2) надзор и контроль исполнения законодательства Российской Федерации в области образования и качества образования (в части федеральных компонентов государственных образовательных стандартов), принятие мер по устранению нарушений законодательства Российской Федерации в области образования, в том числе путем направления обязательных для исполнения предписаний образовательным учреждениям и органам управления образованием;</p> <p>3) лицензирование и государственная аккредитация:</p> <ul style="list-style-type: none"> – высших учебных заведений по всем реализуемым ими образовательным программам; – научных организаций и образовательных учреждений дополнительного профессионального образования, реализующих образовательные программы послевузовского профессионального образования и дополнительного профессионального образования, по которым установлены федеральные компоненты государственных образовательных стандартов; – образовательных учреждений, реализующих военные профессиональные образовательные программы;

<i>Группа функций</i>	<i>Выполняемые функции</i>
	<p>– федеральных государственных образовательных учреждений среднего профессионального образования, реализующих образовательные программы среднего профессионального образования по подготовке специалистов в сферах обороны, оборонного производства, внутренних дел, безопасности, ядерной энергетики, транспорта и связи, наукоемкого производства по специальностям, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации;</p> <p>– расположенных за пределами территории Российской Федерации образовательных учреждений по всем реализуемым ими образовательным программам;</p> <p>4) организация и осуществление, в том числе в соответствии с международными договорами, экспертизы содержания и качества подготовки выпускников иностранных образовательных учреждений, реализующих образовательные программы, соответствующие требованиям государственных образовательных стандартов, установленных в Российской Федерации, по заявлениям образовательных учреждений за счет средств таких образовательных учреждений</p>
<p>Установление экономических нормативов, норм и правил</p>	<p>1) установление норм труда и нормативов его оплаты в федеральных государственных образовательных учреждениях;</p> <p>2) финансирование федеральных государственных образовательных учреждений и образовательных услуг;</p> <p>3) установление:</p> <ul style="list-style-type: none"> – федеральных нормативов финансирования образования обучающихся, воспитанников федеральных государственных образовательных учреждений; – общих принципов финансирования образовательных услуг; – образовательного ценза педагогических работников; ставок заработной платы и должностных окладов работников федеральных государственных образовательных учреждений соответствующих профессионально-квалификационных групп; – социальной поддержки различных категориям обучающихся, воспитанников и педагогических работников федеральных государственных образовательных учреждений, а также видов и норм материального обеспечения указанных обучающихся, воспитанников и педагогических работников в соответствии с законодательством Российской Федерации;

<i>Группа функций</i>	<i>Выполняемые функции</i>
<p>Реализация специфических функций</p>	<ul style="list-style-type: none"> – порядок предоставления гражданам и погашения ими государственного образовательного кредита; – федеральных требований к образовательным учреждениям в части строительных норм и правил, санитарных норм, охраны здоровья обучающихся, воспитанников, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, минимальной оснащенности учебного процесса и оборудования учебных помещений; – порядок разработки и использования дистанционных образовательных технологий
<p>Реализация специфических функций</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1) информационное и научно-методическое обеспечение системы образования, разработка в пределах своей компетенции базисных учебных планов и примерных программ курсов, дисциплин, учебной литературы и учебных пособий. Создание единой для Российской Федерации системы информации в области образования; 2) формирование федеральных государственных органов управления образованием, а также ведомственных органов управления образованием и руководство ими, назначение руководителей этих органов; 3) согласование назначений руководителей образовательных учреждений федерального подчинения, если иное не предусмотрено законом и типовыми положениями об образовательных учреждениях соответствующих типов и видов; 4) организация федеральной системы подготовки и переподготовки педагогических работников и работников государственных органов управления образованием; 5) установление и присвоение государственных наград и почетных званий работникам образования; 6) издание нормативных документов в пределах своей компетенции

Министерство образования и науки Российской Федерации, будучи правопреемником Минобрнауки России, является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования, воспитания, опеки и попечительства, социальной поддержки и защиты обучающихся и воспитанников образовательных учреждений. Министерство принимает решения по следующим основным функциям управления образованием и выпускает следующие нормативные правовые акты¹:

- порядок подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров, включая профессиональное образование, подготовку, переподготовку и повышение квалификации рабочих и специалистов в федеральных образовательных учреждениях;
- перечень профессий (специальностей), по которым осуществляются профессиональное образование и профессиональная подготовка в образовательных учреждениях;
- положение и порядок создания филиалов федеральных государственных учреждений высшего и среднего профессионального образования;
- формы документов государственного образца об уровне образования и квалификации, порядок их выдачи, включая подтверждение, признание и установление эквивалентности этих документов за рубежом в соответствии с международными договорами Российской Федерации;
- ежегодно на основе экспертизы федеральные перечни учебников, рекомендованных (допущенных) к использованию в образовательном процессе в образовательных учреждениях, реализующих образовательные программы общего образования и имеющих государственную аккредитацию, и порядок проведения экспертизы учебников;
- положение о порядке замещения должностей работников государственных образовательных учреждений высшего профессионального образования;

¹Перечень приведен с некоторыми сокращениями.

- положение об аспирантуре и докторантуре в высших учебных заведениях и научных организациях независимо от ведомственной принадлежности;
- федеральные компоненты государственных образовательных стандартов, федеральные требования к содержанию образования, общеобразовательным и профессиональным образовательным программам, учебным планам;
- положение об итоговой аттестации выпускников образовательных учреждений;
- положение о формах получения выпускниками образовательных учреждений золотой и серебряной медалей;
- номенклатуру должностей научных работников;
- порядок аттестации руководящих и педагогических работников государственных и муниципальных образовательных учреждений, а также установления образовательных цензов для педагогических работников;
- порядок приема всех категорий обучающихся, порядок перевода обучающегося из одного учебного заведения в другое;
- порядок развития многоуровневой непрерывной системы профессиональной подготовки и повышения квалификации;
- порядок формирования федеральной системы подготовки и переподготовки педагогических кадров образовательных учреждений и работников органов управления образованием;
- порядок установления федеральным органам исполнительной власти, другим распорядителям средств федерального бюджета, имеющим в ведении образовательные учреждения профессионального образования, контрольных цифр приема на обучение за счет средств федерального бюджета;
- порядок передачи на усыновление (удочерение) гражданам детей, являющихся гражданами России;
- порядок функционирования и развития сети специальных учебно-воспитательных и реабилитационных учреждений для детей и подростков;
- нормативные правовые акты по другим вопросам в установленной сфере деятельности Министерства и подведомственных Министерству федеральных служб и агентств.

Реализация управленческих функций в сфере образования осуществляется министерствами, ведомствами, федеральными агентствами и службами, в ведении которых находятся образовательные учреждения.

По отношению к негосударственным вузам федеральные государственные органы управления образованием выполняют отдельные „разрешительно-согласовательные“ функции, связанные с лицензированием и оценкой их деятельности (специфическая функция лицензирования программ высшего и послевузовского профессионального образования), определением общих условий осуществления образовательной и финансово-хозяйственной деятельности и требований к содержанию образования, т. е. осуществляют функциональное управление.

На уровне субъектов Российской Федерации также законодательно определены реализуемые управленческие функции, во многом совпадающие с функциями федерального уровня. Реализация этих функций ограничена рамками соответствующего субъекта Российской Федерации. В ведении субъектов Российской Федерации в области образования находятся:

- определение и осуществление политики в области образования, не противоречащей политике Российской Федерации в области образования;
- законодательство субъектов Российской Федерации в области образования;
- установление порядка создания, реорганизации, ликвидации и финансирования образовательных учреждений субъекта Российской Федерации;
- разработка и реализация республиканских, региональных программ развития образования, в том числе международных, с учетом национальных и региональных социально-экономических, экологических, культурных, демографических и других особенностей;
- формирование органов управления образованием субъектов федерации и руководство ими, назначение руководителей этих органов (по согласованию с федеральными органами управления образованием);

- обеспечение государственных гарантий прав граждан на получение образования посредством выделения субвенций местным бюджетам в размере, необходимом для реализации основных общеобразовательных программ в части финансирования расходов на оплату труда работников общеобразовательных учреждений, расходов на учебные пособия, технические средства обучения, расходные материалы и хозяйственные нужды (за исключением расходов на содержание зданий и коммунальных расходов, осуществляемых из местных бюджетов) в соответствии с нормативами, установленными законами субъекта Российской Федерации;
- организация предоставления общедоступного и бесплатного образования в специальных (коррекционных) образовательных учреждениях (за исключением образования, получаемого в федеральных образовательных учреждениях, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации), в соответствии с нормативами, установленными законами субъекта Российской Федерации;
- организация предоставления дополнительного профессионального образования в образовательных учреждениях субъектов Российской Федерации, а также дополнительного образования детям в учреждениях регионального значения;
- создание, реорганизация и ликвидация образовательных учреждений субъектов Российской Федерации (за исключением создания высших учебных заведений), а также лицензирование, аттестация и государственная аккредитация образовательных учреждений (за исключением образовательных учреждений, лицензирование, аттестация и государственная аккредитация которых отнесены к компетенции Российской Федерации);
- установление региональных (национально-региональных) компонентов государственных образовательных стандартов;
- обеспечение и проведение государственной (итоговой) аттестации обучающихся, освоивших образовательные программы основного общего и среднего (полного) общего образования, в том числе в форме единого государственного экзамена,

включая проверку экзаменационных работ участников единого государственного экзамена в установленном порядке, формирование и ведение баз данных субъектов Российской Федерации об участниках единого государственного экзамена и о результатах единого государственного экзамена;

- формирование бюджетов субъектов Российской Федерации в части расходов на образование;
- установление нормативов финансирования образования субъекта Российской Федерации;
- установление для образовательных учреждений, находящихся в ведении субъекта Российской Федерации дополнительных к федеральным требований к образовательным учреждениям в части строительных норм и правил, санитарных норм, охраны здоровья обучающихся, воспитанников, оснащенности учебного процесса и оборудования учебных помещений;
- информационное обеспечение образовательных учреждений, организация издания учебной литературы, разработка базисных учебных планов и программ курсов, дисциплин;
- организация подготовки, переподготовки, повышения квалификации педагогических работников;
- проведение аттестации педагогических работников образовательных учреждений субъектов Российской Федерации и муниципальных образовательных учреждений и работников органов управления образованием субъектов Российской Федерации и муниципальных образований;
- право осуществления надзора и контроля в сфере образования и исполнения государственных образовательных стандартов за образовательными учреждениями независимо от форм собственности (за исключением федеральных образовательных учреждений и высших учебных заведений), а также за деятельностью муниципальных органов управления образованием;
- издание нормативных документов в пределах своей компетенции.

Установленная Законом „Об образовании“ компетенция в области образования федеральных органов государственной власти,

федеральных органов управления образованием и органов государственной власти субъектов Российской Федерации является исчерпывающей и изменяется только законом. Разграничение компетенции между органами законодательной и исполнительной власти федерального уровня и в области образования определяется в соответствии с законами Российской Федерации. Аналогично осуществляется разграничение компетенции на уровне субъектов Российской Федерации в соответствии с законами соответствующих субъектов.

Федеральные и ведомственные государственные органы управления образованием не вправе самостоятельно принимать к своему рассмотрению вопросы, отнесенные Законом к компетенции органов управления образованием субъектов Российской Федерации и местных органов управления образованием, за исключением случаев, предусмотренных законодательством Российской Федерации и касающихся обеспечения государственной и общественной безопасности, охраны здоровья и санитарно-эпидемиологического благополучия населения, защиты прав и свобод граждан. Федеральные государственные органы управления образованием вправе в пределах своей компетенции инспектировать на территории Российской Федерации любые образовательные учреждения и любой орган управления образованием в порядке надзора, а также могут предоставлять это право другим государственным органам управления образованием. Следует обратить внимание на формулировку первой функции управления регионального уровня, согласно которой определение и осуществление политики субъекта федерации в области образования не должно противоречить политике Российской Федерации в области образования.

К полномочиям органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов в области высшего образования относятся, по сути дела, две основные функции управления:

- 1) создание, реорганизация и ликвидация муниципальных образовательных учреждений;
- 2) обеспечение содержания зданий и сооружений муниципальных образовательных учреждений, обустройство прилегающих к ним территорий.

Органы местного самоуправления осуществляют достаточно ограниченные функции, которые могут быть отнесены к уровню высшего профессионального образования. Это позволяет предполагать, что отношения муниципальных органов с подведомственными вузами сводятся главным образом к отношениям учредителя со своим учреждением, а функциональное управление деятельностью вузов муниципального ведения осуществляется органами управления образованием вышестоящих уровней, в первую очередь — федерального.

Основным звеном системы ВПО является образовательное учреждение высшего профессионального образования — вуз. Именно он осуществляет образовательный процесс и для этого ему Законами „Об образовании“ и „О высшем и послевузовском профессиональном образовании“ предоставлены большие права. Обобщая их, можно сказать, что вуз самостоятелен практически во всех сферах своей деятельности, включая управление.

К компетенции образовательного учреждения законодательно отнесены следующие основные полномочия:

- материально-техническое обеспечение и оснащение образовательного процесса, оборудование помещений в соответствии с государственными и местными нормами и требованиями, осуществляемые в пределах собственных финансовых средств;
- привлечение для осуществления уставной деятельности образовательного учреждения дополнительных источников финансовых и материальных средств;
- предоставление учредителю и общественности ежегодного отчета о поступлении и расходовании финансовых и материальных средств;
- подбор, прием на работу и расстановка кадров, ответственность за уровень их квалификации;
- установление структуры управления деятельностью образовательного учреждения, штатного расписания, распределение должностных обязанностей;
- установление заработной платы работников образовательного учреждения, в том числе надбавок и доплат к должностным окладам, порядка и размеров их премирования;

- разработка и принятие устава коллективом образовательного учреждения для внесения его на утверждение;
- разработка и принятие правил внутреннего распорядка образовательного учреждения, иных локальных актов;
- самостоятельное формирование контингента обучающихся, воспитанников в пределах оговоренной лицензией квоты, если иное не предусмотрено типовым положением об образовательном учреждении соответствующего типа и вида и Законом „Об образовании“;
- самостоятельное осуществление образовательного процесса в соответствии с уставом образовательного учреждения, лицензией и свидетельством о государственной аккредитации;
- обеспечение в образовательном учреждении интернатного типа условий содержания воспитанников не ниже нормативных;
- осуществление иной деятельности, не запрещенной законодательством Российской Федерации и предусмотренной уставом образовательного учреждения.

На образовательное учреждение возложена ответственность за:

- невыполнение функций, отнесенных к его компетенции;
- реализацию не в полном объеме образовательных программ в соответствии с учебным планом и графиком учебного процесса;
- качество образования своих выпускников;
- жизнь и здоровье обучающихся, воспитанников и работников образовательного учреждения во время образовательного процесса;
- нарушение прав и свобод обучающихся, воспитанников и работников образовательного учреждения;
- иные действия, предусмотренные законодательством Российской Федерации.

Особенностью высшего образования является его ориентированность на федеральный уровень управления. Это выражается в законодательно установленном распределении функций управления высшим образованием, главным образом, между органами власти федерального уровня. Закон определяет органы, участвующие в управлении высшим образованием, и выполняемые ими функции

управления. Общая схема управления системой ВПО представлена на рис. 2.2.

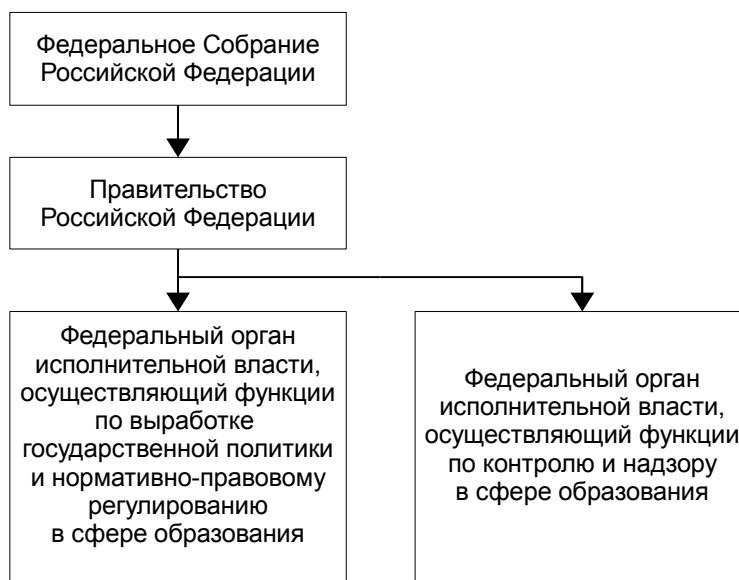


Рис. 2.2. Общая схема управления системой ВПО

Как и в образовании вообще, так и в высшем профессиональном образовании основная нагрузка в выполнении различных функций ложится на образовательное учреждение — высшее учебное заведение, вуз. Пределы ответственности образовательного учреждения, установленные Законом Российской Федерации „Об образовании“ хорошо согласуются с основной целью, для достижения которой создаются учебные заведения в форме некоммерческих организаций, — реализацией функций социально-культурного характера, к которым можно отнести и образование. Образовательное учреждение отвечает за образовательный процесс и его результаты, полученное учащимся качественное образование, что как раз и может считаться выражением основной цели создания учебного заведения. Указанные функции с учетом пределов ответственности реализуются образовательным учреждением через формируемую им систему управления.

Схема управления внутри образовательных учреждений формируется в соответствии с законодательством Российской Федерации и их уставами (положениями).

Управление строится на сочетании принципов единоначалия и самоуправления. В каждом учебном заведении существуют два центра управления: Ученый совет, как форма самоуправления, и ректор, как форма единоначалия. Это своего рода разделение на законодательную и исполнительную власть в вузе:

- Ученый совет принимает решения по общим, как правило, наиболее важным вопросам функционирования вуза;
- ректор принимает решения по конкретной реализации решений Ученого совета, а также по другим вопросам, которыми совет не занимается (можно провести аналогию с решениями правительства по исполнению законов).

Решения Ученого совета и ректора являются обязательными для вуза.

Формами самоуправления образовательного учреждения могут являться также общее собрание, попечительский совет и другие органы, создаваемые в случае необходимости в соответствии с уставом вуза. Такое положение позволяет создать в вузе любой необходимый орган управления, если его создание и функционирование предусмотрено уставом.

Непосредственное управление государственным или муниципальным вузом осуществляет прошедший соответствующую аттестацию ректор. Причем ректор вуза не может быть назначен, а может быть только избран коллективом с последующим утверждением учредителем. Разграничение полномочий между Ученым советом вуза и ректором определяется уставом.

Процесс управления системой ВПО определяется структурой системы и установленными условиями ее функционирования. В соответствии со ст. 4 Федерального закона Российской Федерации „О высшем и послевузовском профессиональном образовании“ [8] структура системы высшего и послевузовского профессионального образования представляет собой совокупность:

- государственных образовательных стандартов высшего и послевузовского профессионального образования и образова-

- тельных программ высшего и послевузовского профессионального образования;
- имеющих лицензии высших учебных заведений и образовательных учреждений соответствующего дополнительного профессионального образования независимо от их организационно-правовых форм;
 - научных, проектных, производственных, клинических, медико-профилактических, фармацевтических, культурно-просветительских учреждений, организаций и предприятий, ведущих научные исследования и обеспечивающих функционирование и развитие высшего и послевузовского профессионального образования;
 - органов, осуществляющих управление в сфере образования, и подведомственных им учреждений, организаций и предприятий;
 - общественных и государственно-общественных объединений: творческих союзов, профессиональных ассоциаций, обществ, научных и методических советов и иных объединений.

Система ВПО представляет собой совокупность указанных элементов, осуществляющих свое функционирование во взаимосвязи и взаимодействии. Функционирование системы порождает определенный результат, в качестве которого могут рассматриваться:

- подготовленные специалисты с высшим профессиональным образованием;
- непрерывный процесс осуществления образовательной деятельности в сфере высшего профессионального образования.

Не рассматривая достоинства и недостатки этих результатов, будем считать, что они оба допустимы для системы ВПО, не противоречат друг другу и что оба этих результата должны достигаться в процессе функционирования системы ВПО. Иными словами — подготовленные специалисты должны выпускаться из вузов регулярно.

Взаимосвязь и взаимодействие структурных элементов системы ВПО, определенных законодательством, можно представить в виде табл. 2.5. Представленная в таблице информация показывает лишь основные направления взаимодействия, при этом в полях

таблицы представлено воздействие элементов структуры системы ВПО, представленных в столбце 1, на элементы, представленные в столбцах 2–6. Например, воздействие элемента „Государственные стандарты и программы высшего образования“, на элементы „Вузы, имеющие лицензию“, „Организации, обеспечивающие функционирование и развитие высшего образования“ и т. д.

Приведенная информация позволяет сделать некоторые выводы относительно взаимодействия и взаимосвязей элементов структуры системы ВПО.

Нетрудно увидеть, что элемент „Государственные стандарты и программы высшего образования“ определяет условия для функционирования других элементов системы и во взаимодействие с ними, по сути дела, не вступает. В то же время стандарты и программы являются результатом деятельности органов управления образованием (если к таковым относить органы, решениями которых эти стандарты и программы утверждаются), что ставит их в один ряд с другими решениями этих органов, определяющими условия функционирования системы ВПО. Поэтому данный элемент может и не выделяться в качестве системообразующего. Тем самым, стандарт можно отнести к ряду документов, определяющих условия функционирования системы образования, таких как законы, постановления Правительства Российской Федерации, приказы министерства и др.

Элемент „Организации, обеспечивающие функционирование и развитие высшего образования“ по своему названию является не обязательным элементом системы, без которого она вполне может обойтись, поскольку функции обеспечения могут осуществляться и организациями, никаким образом к системе ВПО не относящимися. Отнесение этих организаций к системе ВПО является своего рода данью исторически сложившейся структуре отрасли высшего образования, в которой эти организации создавались. Ведь не относят же к элементам системы ВПО организации, осуществляющие поставку, например, тепла и энергии по заказам вузов или выполняющие разработки в интересах системы образования по заказам органов управления образованием.

Таблица 2.5. Взаимодействие элементов системы ВПО

	Государственные стандарты и программы высшего образования	Вузы, имеющие лицензию	Организации, обеспечивающие функционирование и развитие высшего образования	Органы управления образованием	Общественные и государственные объединения
Государственные стандарты и программы высшего образования		Определяют условия осуществления образовательной деятельности	Определяют условия обеспечения функционирования и развития высшего образования	Определяют „точки контроля“ для осуществления управления высшим образованием	Определяют направления деятельности
Вузы, имеющие лицензию	Разрабатывают проекты государственных стандартов и программы высшего образования в соответствии со стандартами. Реализуют образовательные программы		Формируют задания (заказы) на осуществление обеспечивающей деятельности	Определяют направления деятельности	Определяют направления деятельности

Продолжение табл. 2.5

	<i>Государственные стандарты и программы высшего образования</i>	<i>Вузы, имеющие лицензию</i>	<i>Организации, обеспечивающие функционирование и развитие высшего образования</i>	<i>Органы управления образованием</i>	<i>Общественные и государственные объединения</i>
Организации, обеспечивающие функционирование и развитие высшего образования	Нет	Обеспечивают создание условий для осуществления деятельности		Представляют предложения по формированию условий осуществления деятельности вузов	Нет
Органы управления образованием	Утверждают государственные стандарты	Определяют и обеспечивают условия функционирования, контролируют их выполнение	Формируют задания (заказы) на обеспечение условий функционирования и развития		Определяют условия функционирования
Общественные и государственные объединения	Разрабатывают и согласовывают государственные стандарты и программы высшего образования	Согласовывают содержание образовательных программ и условий их реализации	Нет	Участвуют в рабочих управленческих решениях	

Воздействие элемента „Общественные и государственно-общественные объединения“ на другие элементы системы ограничивается участием в определении условий функционирования. Причем не определением, а именно участием, т. е. выполнением функций обеспечения деятельности органов управления образованием в части определения этих условий. В некотором смысле деятельность этих объединений можно рассматривать как выделенную в иную организационную форму часть управленческой деятельности в виде реализации или участия в реализации отдельных функций управления. Следовательно, и этот элемент также может не выделяться в качестве необходимого для структуры системы ВПО.

Безусловно необходимым элементом системы ВПО являются вузы, имеющие лицензию. Последнее дополнение можно было бы и опустить, поскольку без лицензии вуз не может осуществлять образовательную деятельность и вузом, собственно говоря, считаться может лишь условно. Именно вузы осуществляют следующие виды деятельности:

- разрабатывают содержание государственных образовательных стандартов и образовательные программы (являются источником их формирования);
- определяют потребность (следовательно, и содержание заданий и заказов на осуществление) в деятельности по обеспечению функционирования и развития высшего образования;
- являются объектом управления и источником информации для осуществления управленческой деятельности в системе ВПО;
- определяют направления и обеспечивают деятельность общественных и государственно-общественных объединений в системе образования;
- именно вузы (и только они!) осуществляют образовательный процесс в сфере высшего профессионального образования — реализуют образовательные программы соответствующего уровня, осуществляют содержание и воспитание студентов.

Без вузов система ВПО, таким образом, существовать не может. Выделение же органов управления образованием в качестве элемента структуры системы ВПО обусловлено необходимостью обес-

печения взаимодействия и взаимосвязи элементов системы между собой и с окружающей средой по следующим основным направлениям:

- обеспечение качественного единства образовательного процесса, его входных и выходных параметров;
- координация деятельности элементов системы ВПО для достижения поставленных перед ней целей и решения задач по их достижению;
- ресурсное обеспечение функционирования системы ВПО.

Процесс управления системой ВПО в общем виде может быть представлен как описание действий структурных элементов системы управления в рамках реализуемых ею функций управления по отношению к управляемому объекту и к самой себе как элементу системы ВПО. В соответствии с наиболее распространенным определением управление представляет собой обособленную деятельность, обеспечивающую достижение управляемым объектом поставленных перед ним целей или одной цели [4]. В качестве цели, на достижение которой направлена деятельность системы ВПО и достижение которой должно обеспечиваться управлением, может выступать достижение количественно и (или) качественно определенного состояния за установленное время или обеспечение функционирования системы ВПО в течение определенного времени в количественно и (или) качественно установленных параметрах. Возможен вариант, при котором обе эти цели объединяются и дополняются более детальными представлениями параметров целей.

Обобщенная схема процесса управления изображена на рис. 2.3.

В качестве объекта управления может выступать система образования в целом, уровни образования, отграниченные в качестве отдельных систем (например — система ВПО), а также отдельные образовательные учреждения. Субъектом управления, осуществляющим управленческие действия в отношении объекта, выступают органы управления образованием различных уровней: федерального, субъектов Российской Федерации, муниципального.

В качестве объекта управления, по отношению к которому осуществляется процесс управления, выступает система ВПО, элементы которой представлены в определении, приведенном выше. По-

сколькo основным содержанием деятельности системы является осуществление образовательного процесса (реализация программ высшего профессионального образования), то и управление должно в первую очередь быть направлено на обеспечение образовательной деятельности.

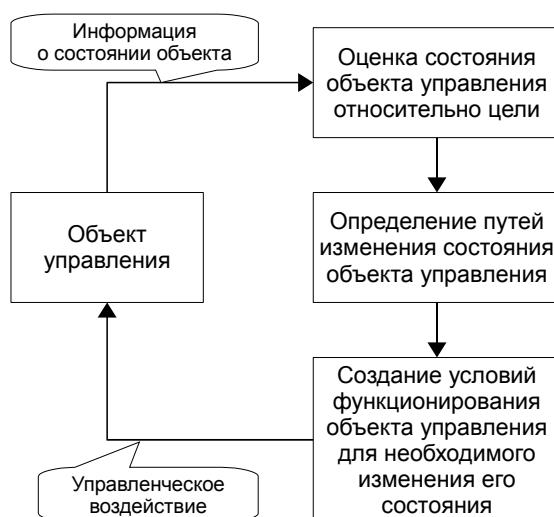


Рис. 2.3. Обобщенная схема процесса управления

В самом общем виде образовательный процесс может быть описан в терминах функционального моделирования в виде схемы, представленной на рис. 2.4.

Процесс управления строится в виде постоянно повторяющейся последовательности действий по:

- оценке состояния управляемого объекта (в зависимости от варианта построения управлений — состояния функционирования системы ВПО или результатов ее деятельности);
- разработке управляющего воздействия на объект управления (изменение условий осуществления процесса и (или) его ресурсного обеспечения);
- доведению воздействия до объекта управления.

Входным объектом для осуществления процесса управления является информация об объекте управления, а выходным — фор-

мализованное управленческое воздействие на объект управления. Под формализованным воздействием в данном случае понимается оформленное в виде обязательного для исполнения управляемым объектом решение субъекта управления, принятое в пределах его компетенции.

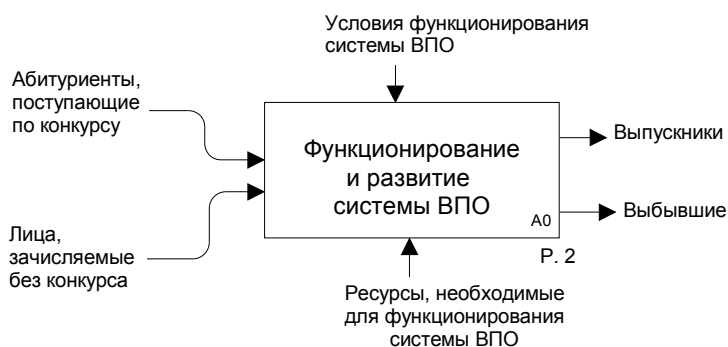


Рис. 2.4. Общая схема процесса функционирования и развития системы ВПО

К таким решениям относятся: закон, постановление правительства, приказ органа управления образованием, приказы иных органов управления и т. д. Такое представление процесса управления также позволяет описать его в терминах методологии функционального моделирования в виде схемы на рис. 2.5.

Управление процессом функционирования системы ВПО может строиться как деятельность:

- по обеспечению нормального функционирования и развития системы ВПО;
- по обеспечению получения определенного (заранее установленного) результата функционирования системы ВПО;
- по обеспечению нормального функционирования и развития системы ВПО при одновременном получении определенного результата этого функционирования.

Действующая в настоящее время система управления высшим образованием построена преимущественно по первому варианту с элементами ориентации на получение результата. Основанием для такого вывода служит положение Закона Российской Федерации

„Об образовании“, которым устанавливается, что за счет средств федерального бюджета финансируется обучение в федеральных государственных образовательных учреждениях высшего профессионального образования не менее чем ста семидесяти студентов на каждые десять тысяч человек, проживающих в Российской Федерации [9, ст. 41, п. 2]. Это положение определяет масштабы образовательного процесса, обеспечиваемого государственными ресурсами, т. е. ставит количественную цель перед системой ВПО. В свою очередь управление должно обеспечивать достижение этой цели.

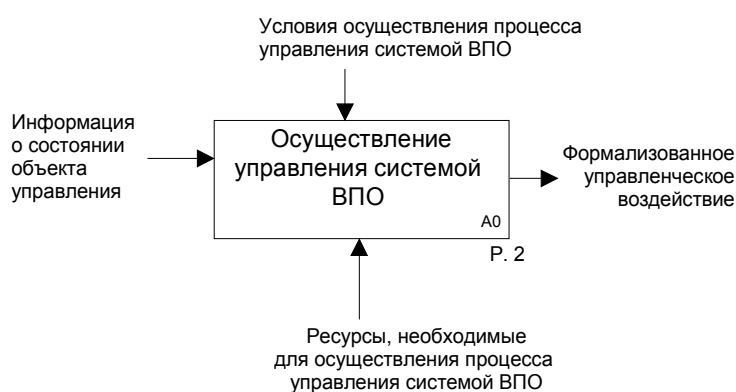


Рис. 2.5. Общая схема процесса управления системой ВПО

В подтверждение этого вывода можно привести также тот факт, что вузам устанавливаются задания только по приему студентов на обучение за счет средств федерального бюджета, а показатель контингента, необходимый для расчета объемов бюджетного финансирования, рассчитывается по установленным заданиям. При этом никаких выходных показателей, собственно результатов деятельности, для системы ВПО не устанавливается и не определяется. Следует отметить, что в сравнительно недавнем прошлом вузам планировались показатели численности выпускников.

Основными видами деятельности, осуществляемыми в процессе функционирования системы ВПО в части осуществления образовательной деятельности, можно считать прием на обучение, собственно обучение и аттестация студентов для перевода их на следующий

период обучения или выпуск из учебного заведения. Процесс функционирования системы ВПО с учетом этих трех составляющих подпроцессов можно представить в виде схемы на рис. 2.6. Развитие системы ВПО может осуществляться также с учетом такого разделения осуществляемых в ней процессов за счет их количественного и качественного изменения.



Рис. 2.6. Схема процесса функционирования системы ВПО в части образовательной деятельности

Соответственно управление системой ВПО может быть представлено как управление подпроцессами функционирования системы ВПО: приемом на обучение, проведением обучения, проведением аттестации и выпуском подготовленных специалистов по следующим направлениям:

- определение условий проведения приема, обучения и аттестации (выпуска);
- ресурсное обеспечение проведения приема, обучения и аттестации (выпуска).

Следует однозначно указать на то, что каких-либо других направлений воздействия на управляемый объект процесс управления системой ВПО не имеется. Можно, конечно, обсуждать различные варианты стимулирования и организации работников на

выполнение поставленных задач. Но это также будет либо создание условий, либо ресурсное обеспечение, либо то и другое вместе. Детализация общей схемы процесса управления с учетом этих положений представлена на рис. 2.7.

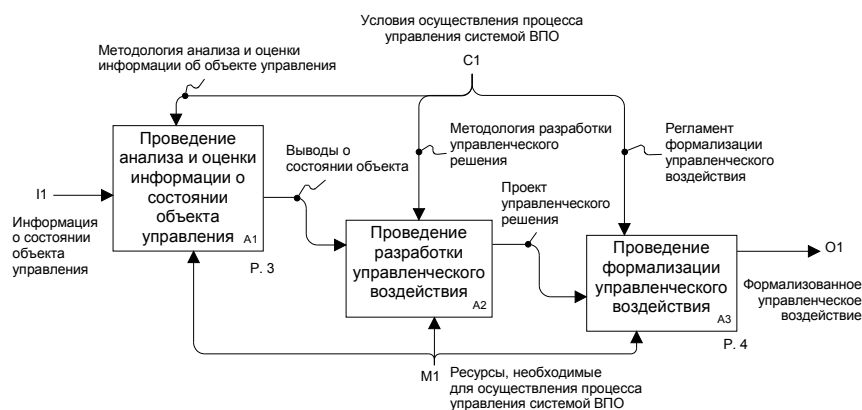


Рис. 2.7. Схема процесса управления системой ВПО

На основе функциональной модели образовательного процесса можно определить основные виды информации о ходе и результатах осуществления системой ВПО образовательной деятельности и возможные варианты ее анализа и оценки (табл. 2.6).

Большая степень анализа процесса осуществления образовательной деятельности позволит выявить большее число показателей, характеризующих этот процесс и его результаты. Следует, тем не менее, отметить, что более детальная разработка вопросов анализа и оценки показателей требует разработки соответствующей методологии.

Наиболее сложной составляющей процесса управления можно считать разработку проектов управленческих решений для приведения объекта управления в требуемое состояние. Особенно сложно сделать это в тех случаях, когда реакция объекта на управленческое воздействие непрогнозируема или степень прогнозируемости низка. В полной мере это можно отнести к системе ВПО, для которой не разработана методология прогнозирования. В этих условиях разработка проекта управленческого решения является во многом

творческим актом, хотя и основывается на результатах анализа и оценки состояния объекта.

Таблица 2.6. Основные виды информации о ходе и результатах осуществления образовательной деятельности в системе ВПО

<i>Этап осуществления образовательной деятельности</i>	<i>Информация о ходе и результатах реализации</i>	<i>Возможные варианты анализа и оценки</i>
Прием на обучение	<ul style="list-style-type: none"> – Число лиц, желающих поступить на обучение; – Число абитуриентов, успешно сдавших вступительные экзамены или прошедших вступительные испытания; – Число абитуриентов, зачисленных на обучение; – Численность работников, занятых в работе приемной комиссии; – Расходы на проведение приема 	<ul style="list-style-type: none"> – Сопоставление с показателями предыдущих лет; – Сопоставление с итогами обучения на первом курсе предыдущего учебного года; – Оценка степени сложности вступительных экзаменов или испытаний
Осуществление обучения	<ul style="list-style-type: none"> – Посещаемость занятий; – Результаты текущего контроля успеваемости; – Число студентов, отчисленных в связи с невыполнением учебного плана 	<ul style="list-style-type: none"> – Сопоставление с показателями предыдущих лет; – Оценка степени сложности учебного плана (программы)
Проведение аттестации	<ul style="list-style-type: none"> – Результаты аттестации; – Число студентов, не прошедших аттестацию; – Число студентов, аттестация которых перенесена; – Число студентов, отчисленных по результатам аттестации 	<ul style="list-style-type: none"> – Сопоставление с показателями предыдущих лет

Формализация управленческого воздействия, с нашей точки зрения, проблем не вызывает, поскольку возможное число ее вариантов ограничено, и все они описаны в регламентах работы государственных органов.

3. Особенности управления статусными вузами

Понятия „национальный университет“, „системообразующий вуз“ и „инновационный вуз“ появились в системе ВПО сравнительно недавно и в настоящее время не являются еще в достаточной степени формализованными и, более того, окончательно сформировавшимися по своему содержанию.

В соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 3 сентября 2005 г. № 1340-р национальным университетом может считаться вуз, имеющий признанный государством статус культурного и интеллектуального центра, проводящего фундаментальные исследования, перспективные разработки в области образования, выступающий в полной мере участником процесса интеграции науки и образования и представляющий качественно новый уровень образовательного процесса.

С точки зрения экономики и управления образованием национальный университет — это вуз, который по ряду своих количественных и качественных параметров существенно превосходит иные вузы в стране. Национальный университет, судя по данному определению, представляет собой единичный вуз, государственная и общественная оценка уровня его деятельности должна быть общепризнанна. Возможно, статус национального университета будет качественно отличаться от статуса образовательного учреждения, в том числе и автономного, уровень его автономии и самостоятельности будет очень высок, включая выведение его из-под действия государственного регулирования. Очевидно, объемы его бюджетного финансирования также будут формироваться по повышенным нормативам. Если такого „статусного“ выделения сделано не будет, идея национального университета потеряет смысл.

Национальный университет может быть выделен из всех вузов в различном порядке, например:

- установлен фиксированный перечень национальных университетов без возможности его изменения — присвоение вузу „постоянного“ статуса;
- могут быть установлены количественные и качественные параметры, по достижении которых любой вуз может быть отнесен к категории национальных университетов с сохранением этого статуса на ближайшие пять лет (такой срок установлен в настоящее время);
- может быть установлена процедура периодической оценки количественных и качественных параметров всех вузов, по итогам которой вузу может быть установлен статус национального университета или вуз может быть лишен этого статуса; эта процедура может проводиться в рамках аккредитации вуза или в качестве самостоятельной процедуры, например — в рамках образовательного аудита.

Любой порядок выделения национальных университетов должен соответствующим образом исполняться системой управления высшим профессиональным образованием.

Национальный университет, выделяясь количественными и качественными параметрами в ряду вузов, **может**¹ иметь отличия в функционировании, в том числе:

- в объеме финансирования из федерального бюджета по повышенным нормативам, с выделением целевых средств на развитие материально-технической и лабораторной базы, целевых средств на проведение исследований по проблемам высшего образования и др.;
- в реализации отдельных функций управления, передаваемых ему органами государственного управления образованием, в том числе, например, в части управления образовательной деятельностью отдельных образовательных учреждений, круг которых может определяться в рамках процедуры присвоения университету этого статуса.

¹В данном случае речь идет только о возможности наделения национального университета качественными отличиями от других вузов.

Все это также должно отражаться в организации управления национальными университетами на федеральном уровне.

Системообразующим (базовым) вузом в соответствии с указанным распоряжением Правительства Российской Федерации от 3 сентября 2005 г. № 1340-р будет считаться вуз, получивший такой статус (категорию) **по установленной процедуре на основании аттестации** (выделено авт.). Данный статус свидетельствует о том, что вуз по своим качественным показателям занимает лидирующие позиции в подготовке кадров для той или иной отрасли.

Установлено, что категория „системообразующий вуз Российской Федерации“ присваивается на конкурсной основе Министерством образования и науки Российской Федерации аккредитованным образовательным учреждениям высшего профессионального образования, занимающим лидирующие позиции в развитии образования, науки, экономики, инновационной деятельности, социально-культурной сферы в регионе или в отрасли соответственно.

Из данного определения следует, что для выделения системообразующих вузов необходимо, как минимум, установить:

- процедуру выделения системообразующих вузов на основании аттестации;
- критерии, по которым можно будет определить позиции вуза в подготовке кадров для той или иной отрасли;
- определить круг вузов, которые следует оценивать по подготовке кадров для той или иной отрасли с целью определения лидирующих позиций и др.

В расширительном толковании данного определения, системообразующим может стать вуз, определяющий общий уровень подготовки кадров не только для отрасли, но и в масштабах региона или группы субъектов Российской Федерации и обладающий рядом важных характеристик, к которым могут быть также отнесены следующие:

- устойчивое экономическое положение;
- развитая и современная материально-техническая база образовательного процесса и научных исследований;
- уровень квалификации профессорско-преподавательского состава, превосходящий средний по региону или отрасли;

- наличие признанных научных школ, научных достижений общероссийского (мирового) уровня;
- высокие показатели трудоустройства выпускников вуза, например — в экономику региона, группы регионов;
- распространенность учебно-методических материалов вуза в системе высшего образования отрасли, региона или группы регионов.

И национальный университет, и системообразующий вуз должны отвечать таким критериям, как:

- обеспечение качественной подготовки научных и научно-педагогических кадров высшей квалификации;
- качественный состав научно-педагогических кадров вуза;
- наличие и деятельность признанных научно-педагогических школ;
- новаторская творческая деятельность вуза в определении содержания образования, научно-методического обеспечения образовательного процесса, качества подготовки и воспитания специалистов;
- эффективность взаимодействия вуза с академическим и отраслевыми секторами науки, промышленностью, социально-культурной сферой страны и регионов;
- информационно-методическое и библиотечное обслуживание образовательных и научных учреждений организаций и предприятий страны, регионов, издание учебно-методической и научной литературы;
- степень интеграции вуза в мировое образовательное, научное, культурное и информационное пространство;
- степень развития образовательной, научной и инновационной инфраструктуры, масштабность и многопрофильность деятельности вуза.

Критериальные значения показателей деятельности общенациональных университетов или системообразующих вузов должны устанавливаться Министерством образования и науки Российской Федерации исходя из того, что общенациональные университеты и системообразующие вузы существенно опережают другие высшие учебные заведения по достижениям в образовательной, научной,

социально-культурной и инновационной деятельности. Установление таких критериев также является задачей для управления системой ВПО.

С позиций экономики и управления системообразующий вуз должен осуществлять свою деятельность в таких качественных и количественных координатах, которые бы определяли, в той или иной степени, общее состояние и оказывали влияние на общий уровень подготовки специалистов для отраслей и регионов (групп регионов).

Категории „Общенациональный университет Российской Федерации“ и „Системообразующий вуз Российской Федерации“ присваивается и утверждается приказом Министерства образования и науки Российской Федерации на основании представления конкурсной комиссии сроком на пять лет.

В соответствии с приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 2 марта 2006 г. № 44 „Об утверждении порядка и критериев конкурсного отбора образовательных учреждений высшего профессионального образования, внедряющих инновационные образовательные программы“ инновационным вузом может считаться учреждение высшего профессионального образования, прошедшее процедуру конкурсного отбора на право получения государственных субсидий с целью реализации инновационных образовательных программ.

Отбор инновационных вузов должен осуществляться по следующим критериям:

- качество и результативность представленной инновационной образовательной программы высшего учебного заведения;
- существующее состояние инновационного потенциала высшего учебного заведения.

При этом качество и результативность представленной инновационной образовательной программы высшего учебного заведения оценивается по следующим характеристикам:

- ожидаемое качественное изменение образования в вузе в заявленной сфере(ах);
- ожидаемое качественное изменение научных разработок и внедрения их результатов в заявленной сфере(ах);

- соответствие привлекаемых ресурсов, в том числе из собственных внебюджетных средств, масштабу заявленной инновационной образовательной программы;
- соответствие схемы управления инновационной образовательной программой заявленным в ней задачам;
- обоснованность устойчивости предполагаемых результатов и их влияние на изменение образовательной среды в вузе и в системе высшего профессионального образования России;
- эффективность организационной и финансовой поддержки инновационной программы внешними партнерами вуза: организациями, в том числе научными, профессиональными и иными союзами;
- ожидаемые эффекты в экономической, социальной и научной сферах.

Существующее состояние инновационного потенциала высшего учебного заведения оценивается по следующим характеристикам в динамике за три года, предшествующих проведению конкурса:

- эффективность научной и инновационной деятельности;
- эффективность подготовки кадров для инновационной образовательной деятельности и экономики;
- интеллектуальный потенциал высшего учебного заведения;
- поддержка инновационной деятельности материальной и информационной базой.

С точки зрения экономики и управления вуз может стать инновационным при соблюдении им ряда условий:

- вуз разработал инновационные образовательные программы и готов их внедрять. Остается, правда, открытым вопрос о том, что означает „готов их внедрять“: приступил к внедрению, внедрил в определенном объеме, принял программу внедрения или „просто“ объявил о готовности внедрить;
- уровень готовности разработанных образовательных программ не требует их существенной доработки; возможно, доработка допустима, но затраты на ее проведение не должны превышать определенного уровня от общих затрат на доработку и внедрение, возможно также, что доработка может осуществляться только за счет средств самого вуза, возмож-

но, что на доработку программ могут направляться средства бюджетной субсидии, но в незначительной доле, возможны и другие варианты;

- инновационный вуз осуществляет деятельность по внедрению и доработке в ходе внедрения образовательных программ. Остается открытым вопрос о результатах такого внедрения — в общем смысле присвоения статуса „инновационный вуз“ их может вовсе не быть;
- инновационный вуз расходует на внедрение находящиеся в его распоряжении внебюджетные средства, полученные им от осуществления самостоятельной уставной деятельности, а также полученные в виде субсидии бюджетные средства, выделенные в качестве дополнения к затратам вуза на осуществление процесса внедрения инновационной образовательной программы;
- соотношение средств, направляемых на внедрение инновационной образовательной программы (программ), может быть установлено условиями выделения бюджетной субсидии.

Отобранный в результате конкурса в качестве инновационного, вуз сохраняет этот статус на время реализации инновационного проекта, т. е. достаточно ограниченное время. В принципе, возможно, что в дальнейшем реализации инновационных проектов может не быть, и статус инновационного вузам присваиваться не будет.

Вуз может обладать всеми тремя указанными выше статусами. Следует отметить, что характеристики национального университета и системообразующего вуза во многом эквивалентны характеристикам такой категории высшего учебного заведения, как „Ведущий вуз“, отнесение к которой предусматривало оценку деятельности вуза по многочисленным параметрам, характеризующим практически все стороны его деятельности. Инновационный вуз также подпадает под эти характеристики, но, как уже отмечалось, выполнение предъявляемых к данному виду вузов требований касаются не всей его деятельности, а только ее части, относящейся к реализации инновационных образовательных проектов, основное содержание которых сводится к разработке и внедрению новых, инновационных образовательных программ.

В качестве важнейших направлений государственной поддержки ведущих вузов предполагалось дополнительное финансирование возлагаемых на них функций и реализуемых мероприятий, направленных на:

- разработку, использование и распространение новых технологий образования, соответствующих мировому уровню;
- развитие научных исследований в вузах;
- перевод научного потенциала вузов на качественно новый уровень, соответствующий мировой практике;
- широкое использование современных информационных технологий образования и науки;
- повышение роли высшей школы в формировании инновационных систем.

Предполагалось, что государственная поддержка ведущих вузов по указанным направлениям будет реализовываться:

- выделением дополнительных финансовых (в форме сметного финансирования) и материальных ресурсов;
- предоставлением дополнительных преференций ведущим вузам.

Кроме того, предусматривалось осуществлять государственную поддержку ведущих вузов целевым образом в соответствии с выполняемыми ими на конкурсной основе дополнительными заданиями и программными мероприятиями. Предложения о механизмах финансирования и поддержки ведущих вузов были разработаны в 2003 г. в рамках реализации проектов ФЦПРО [10].

На ведущие вузы должно было быть возложено в качестве обязательных исполнения четырнадцати основных функций, связанных с образовательной и научной деятельностью в системе ВПО. В качестве примера можно привести некоторые из них:

- многоуровневая и многоступенчатая подготовка, повышение квалификации и профессиональная переподготовка кадров для приоритетных направлений развития образования, науки, культуры, экономики и социальной сферы;
- выполнение целевых заданий государства в области образовательной, научной и социально-культурной деятельности;
- подготовка и реализация новых образовательных стандартов

и программ, разработка их научного и учебно-методического обеспечения;

- участие в разработке и реализации федеральных, региональных, отраслевых образовательных и научных программ и проектов;
- формирование и поддержка образовательной, научной, информационной среды и инфраструктуры, включая издательскую деятельность, в интересах всех участников образовательной деятельности и др.

В организации управления указанными категориями вузов необходимо учитывать их основные характерные особенности, представленные в табл. 3.1.

Как видно из приведенных оценок, из всех характеристик, которые обязательно должны присутствовать в национальном университете и системообразующем вузе, для инновационного вуза обязательными являются только две: новаторская творческая деятельность в определении содержания образования и наличие инновационного образовательного потенциала. Это не означает, что в инновационных вузах остальные характеристики значения не имеют, просто при определении статуса они не учитываются. Следует отметить, что для разработки и реализации инновационного образовательного проекта они, безусловно, важны, поскольку определяют способность вуза разработать и реализовать такую программу. Но оценивается в первую очередь сама программа, возможности ее реализации вузом.

При определении приведенных в табл. 3.1 основных черт „статусных“ вузов использовались не только характеристики, указанные в программных документах для национальных университетов и системообразующих вузов, но также и характерные черты, выделенные ранее для категории „ведущие вузы“. По нашему мнению, такое расширительное толкование оценки вузовского потенциала позволяет оценить его более точно².

²Следует, правда, отметить, что оценка потенциала вуза представляет собой сложную задачу, подходы к решению которой до настоящего времени не разработаны.

Таблица 3.1. Основные характерные черты национальных университетов, системообразующих и инновационных вузов, учитываемые при организации управления системой ВПО

<i>Особенности</i>	<i>Национальный университет</i>	<i>Системообразующий вуз</i>	<i>Инновационный вуз</i>
Деятельность признанных научно-педагогических школ	+	+	-
Новаторская творческая деятельность вуза в определении содержания образования, научно-методического обеспечения образовательного процесса, качества подготовки и воспитания специалистов	+	+	+
Эффективность взаимодействия вуза с академическим и отраслевыми секторами науки, промышленности, социально-культурной сферой страны, регионов	+	+	-
Информационно-методическое и библиотечное обслуживание образовательных и научных учреждений организаций и предприятий страны, регионов, издание учебно-методической и научной литературы	+	+	-
Степень интеграции вуза в мировое образовательное, научное, культурное и информационное пространство	+	+	-
Степень развития образовательной, научной и инновационной инфраструктуры, масштабность и многопрофильность деятельности вуза	+	+	-
Наличие инновационного образовательного потенциала	+	+	+
Срок действия статуса, лет	5	5	нет

«+» — наличие характерной черты в данной форме вуза;

«-» — отсутствие черты в качестве обязательной (или наличие не оговаривается).

Поскольку в основных своих чертах национальные университеты и системообразующие вузы различий практически не имеют, то выделять их, очевидно, следует по количественным значениям,

устанавливаемым для каждой формы вуза по каждой характеристике, т. е. по критериальным параметрам, устанавливаемым Минобрнауки России. Это означает, помимо прочего, что критериальные параметры должны разрабатываться и по ним должны оцениваться показатели вузов на предмет присвоения им соответствующего статуса. Вне зависимости от процедуры присвоения статуса методология разработки критериальных параметров и методология оценки по ним вузов должны быть разработаны.

Таким образом, даже простое наличие указанных статусов и необходимость периодического или даже „разового“ отнесения к ним вузов требует реализации в системе управления ВПО определенной последовательности действий, представленных на рис. 3.1.

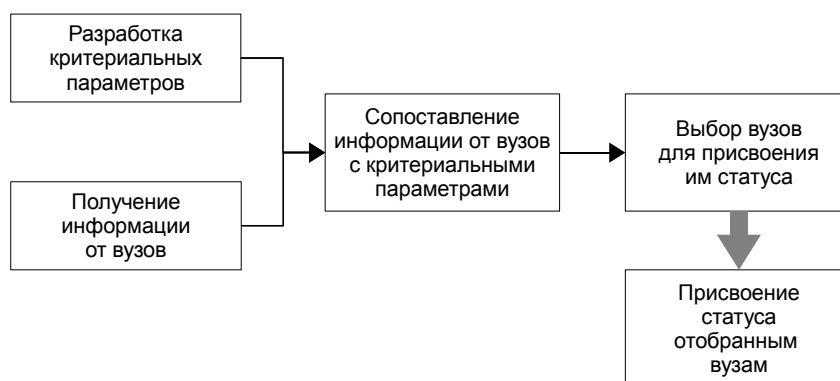


Рис. 3.1. Последовательность управленческих действий по присвоению вузам статуса национального университета, системообразующего и инновационного вуза

Причем такие действия должны осуществляться в виде процедуры для присвоения каждого статуса в отдельности.

В зависимости от того, какие именно меры по поддержке „статусных вузов“ будут приняты, управленческие действия в отношении этих вузов могут осуществляться по нескольким возможным направлениям, представленным в табл. 3.2. Меры по поддержке инновационных вузов, с нашей точки зрения, будут ограничены, главным образом, финансированием реализуемых этими вузами инновационных проектов, поэтому в таблице они не приводятся.

Таблица 3.2. Основные направления поддержки национальных университетов и системообразующих вузов и возможные управленческие действия по их реализации

<i>Направление поддержки</i>	<i>Управленческие действия</i>	
	<i>национальный университет</i>	<i>системообразующий вуз</i>
Финансовая поддержка	Изменение порядка финансирования: – финансирование по повышенным нормативам; – выделение целевых средств для развития; – выделение средств на проведение научных исследований и др.	
Передача управленческих функций (участие в управлении образованием)	Привлечение к разработке, экспертизе и реализации программ и проектов	Привлечение к разработке, экспертизе и реализации отраслевых и региональных программ и проектов
	Координация образовательной деятельности в федеральном округе (или в группе вузов)	Координация образовательной деятельности в отрасли и (или) регионе
	Методическое руководство вузами округа (или определенной группы вузов)	Методическое руководство образовательных учреждений других уровней образования в отрасли и (или) регионе (или в университетском округе)
Научная деятельность	Привлечение к разработке и реализации планов НИР системы ВПО	
Инновационная деятельность	Привлечение к разработке инновационных образовательных программ, экспертизе, оценке, апробации и распространению полученных результатов. Привлечение к разработке государственных и (или) ведомственных целевых программ развития образования	
Выполнение государственных заданий	Привлечение к выполнению федеральных государственных заданий	Привлечение к выполнению региональных государственных заданий

Приведенная в таблице информация показывает, что введение определенных преференций для статусных вузов по указанным направлениям отразится на системе управления ВПО, поскольку потребует изменения в действующих процессах управления с целью учета этих преференций.

Наиболее важным направлением государственной поддержки с точки зрения управления системой ВПО является передача части управленческих функций национальным университетам и системо-

образующим вузам от органов государственного управления образованием. В основополагающих документах по определению нового статуса вузов эта часть специально не выделяется, что может трактоваться как отсутствие такового намерения у государства. Однако, сам дух дифференциации вузов по признаку качества образования, точнее — выделение вузов с общепризнанным наиболее высоким качеством, логически требует принятия дальнейших решений в этом направлении с целью возможного распространения этого качества на всю или на часть системы ВПО. Возможными вариантами таких решений могут быть следующие.

Вариант 1. Оставление ситуации „как есть“, т.е. выделение „статусных“ вузов, обеспечение их дополнительными ресурсами за счет остальных вузов в пределах выделяемых образованию бюджетных ассигнований, создание этим вузам улучшенных условий для дальнейшего развития и дальнейшего „отрыва“ от общего уровня системы ВПО. Такое решение принципиально возможно, но с точки зрения государственной образовательной политики представляется неверным, поскольку ведет к снижению уровня качества образования во всей системе ВПО. К тому же возможным результатом такой политики может оказаться разделение системы ВПО на две самостоятельных подсистемы, в одну из которых будут входить только „статусные“ вузы, а в другую — все остальные, причем „остальные“ вузы будут фактически лишены возможности подняться до уровня „статусных“.

Вариант 2. Создание на базе „статусных“ вузов своего рода центров развития системы ВПО по параметру качества образования и распространение полученных в них результатов на остальные вузы. Этот вариант является более предпочтительным, поскольку направлен на повышение качества образования во всей системе ВПО. В качестве примера такого подхода можно привести опыт реализации „Инновационного проекта развития образования“, включающего ряд направлений, в том числе разработку современных образовательных программ для вузов³.

³См. описание проекта на сайте Национального фонда подготовки кадров (НФПК) — <http://portal.ntf.ru/portal/page/portal/NTF/Projects/finish-projects/HighEducation/Results>.

Вариант 3. Создание системы, позволяющей расширять сектор „статусных“ вузов за счет инициирования в „обычных“ вузах процессов развития с целью повышения их до уровня установленных критериальных значений и вхождения в число „статусных“. Этот вариант также является предпочтительнее первого, но содержит в себе известное противоречие: число статусных вузов не может превысить общего числа вузов, увеличение числа статусных вузов выше некоторого предела приведет к „девальвации“ статуса и потребует дополнительных действий по введению „новых“ статусов (специально эта проблема здесь не рассматривается).

Таким образом, с точки зрения государственной политики в образовании, сформулированной в основных направлениях модернизации образования на период до 2010 г. [3] и определяющей доступность, качество и эффективность использования ресурсов как основные вектора развития системы образования наиболее предпочтительными вариантами являются второй и третий. Оба они предполагают активное участие „статусных“ вузов в распространении своих результатов, опыта работы и разработанных ими образовательных программ и учебных материалов (комплексов). Основанием для такого участия является хотя бы необходимость осуществления авторского надзора за применением этих нематериальных объектов. Кроме того, можно полагать, что для успешного применения такого рода материалов необходимо осуществление подготовки преподавательского персонала вузов, которая также должна осуществляться на базе национальных университетов, системообразующих и, возможно, инновационных вузов.

Вторым важным направлением повышения роли национальных университетов, системообразующих и инновационных вузов можно считать передачу им функций координации образовательной и, возможно, научной деятельности в рамках охватываемой ими сферы: региона или группы регионов для национальных университетов, региона или отрасли для системообразующих вузов, отдельных направлений и специальностей подготовки для инновационных вузов. Целесообразность такого решения может быть обусловлена интересами распространения опыта работы статусных вузов в системе ВПО.

Возможным третьим направлением передачи указанным вузам функций управления системой ВПО является оценка качества образования в вузах, входящих в сферу деятельности статусных вузов (группа регионов, регион, отрасль, направление или специальность подготовки). Учитывая признанный высокий уровень образовательной деятельности в этих вузах, можно использовать их потенциал для проведения в системе образования своего рода образовательного аудита и консалтинга, направленных на повышение общего уровня качества образования в системе ВПО. Такая оценка может быть приравнена к проведению экспертизы для получения, например, государственной аккредитации образовательной программы.

Все эти процессы могут быть охарактеризованы как децентрализация отдельных управленческих функций путем передачи их исполнения „статусным“ вузам.

В случае принятия решений о возможности проведения некоторой децентрализации управления системой ВПО указанные выше направления требуют дополнительного изучения и обоснования.

Возможным направлением государственной поддержки статусных вузов является включение их в инновационный процесс в системе ВПО в качестве не только участников, но и полноправных разработчиков основных направлений, программ, проектов, а также экспертов для оценки инновационных проектов, разрабатываемых и реализуемых вузами. Инновационный потенциал статусных вузов, прошедший не только оценку, но и отбор в рамках процедур присвоения вузами соответствующего статуса, может и должен быть использован органами управления образованием. В полной мере это относится и к разработке программ и проектов социально-экономического развития страны, субъектов федерации, отдельных отраслей.

Кроме того, статусные вузы могут получить иные дополнительные преференции, реализация которых потребует соответствующих изменений в организации управления системы ВПО, изменений в организационно-экономическом механизме ее функционирования. Одним из важнейших направлений поддержки статусных вузов является их финансовая поддержка за счет бюджетных ас-

сигнований сверх установленных нормативов финансирования вузов. Такая поддержка может быть реализована, например, в следующих формах (по аналогии с предложениями по мерам государственной поддержки ведущих вузов) [11]:

- целевое финансирование исполнения статусными вузами функций, возложенных на них для управления образованием;
- выделение средств для тиражирования, распространения и поддержки внедрения разработанных статусными вузами учебных программ и материалов;
- выделение средств для проведения подготовки преподавателей вузов, в которых осуществляется внедрение учебных программ и материалов, разработанных статусными вузами;
- финансирование текущей деятельности статусных вузов по повышенным нормативам и др.

Реализация этих мер потребует адекватного отражения в организационно-экономическом механизме функционирования всей системы ВПО.

Присвоение вузам статуса национального университета, системообразующего и инновационного отразится, вероятно, и на внутренней организации их деятельности, в том числе на управлении. Рассмотрим особенности национальных университетов и системообразующих вузов по основным видам деятельности, осуществляемой вузом в рамках реализации образовательного процесса: приема на обучение, проведения обучения и аттестации (промежуточной и итоговой) студентов.

Поскольку процесс приема на обучение в национальном университете и системообразующем вузе, с нашей точки зрения, не будет отличаться от приема в обычном вузе, то каких-либо управленческих последствий в этой части присвоение статуса не повлечет. Анализ схемы организации процедуры приема (рис. 3.2) показывает, что на процесс приема основное влияние оказывают такие факторы, как переход на уровневое образование и введение ЕГЭ. Оно выражается в следующих изменениях процедуры приема:

- прием на обучение осуществляется отдельно на различные уровни обучения, что позволяет рассматривать четыре отдельных потока приема: бакалавриат, магистратура, специа-

литет, бакалавриат+магистратура. Процедура приема не зависит от статуса вуза;

- внедрение ЕГЭ вводит в процедуру приема дополнительный процесс верификации его результатов, что также не зависит от статуса вуза;
- возможен вариант, когда вуз вводит дополнительные к ЕГЭ приемные испытания для поступающих, но введение таких испытаний не является характерной чертой именно национального университета или системообразующего вуза.

Следовательно, статус вуза не имеет характерных особенностей в части процедуры приема, что не потребует качественных изменений в управлении системой ВПО. Введение дополнительных процессов в процедуру приема потребует от управления вузом и всей системой ВПО соответствующих действий в отношении большего числа процессов, т. е. увеличения объема выполняемых работ. Правда, это не является характерной особенностью именно статусных вузов, поскольку точно такие же изменения произойдут в процедуре приема обычного вуза в связи с внедрением многоуровневого образования и системы ЕГЭ.

Количественные изменения не влияют на организацию процедуры обучения, а влияют только на объем выполняемых управленческих действий, не меняя их содержания. Качественные изменения вследствие влияния указанных факторов вносят в организацию процедуры соответствующие качественные изменения, требующие отражения в системе управления.

Формирование национальных университетов, системообразующих и инновационных вузов оказывает содержательное влияние на осуществление образовательной деятельности — собственно реализацию образовательных программ. Это влияние более подробно представлено в табл. 3.3 в виде оценки последствий создания статусных вузов.

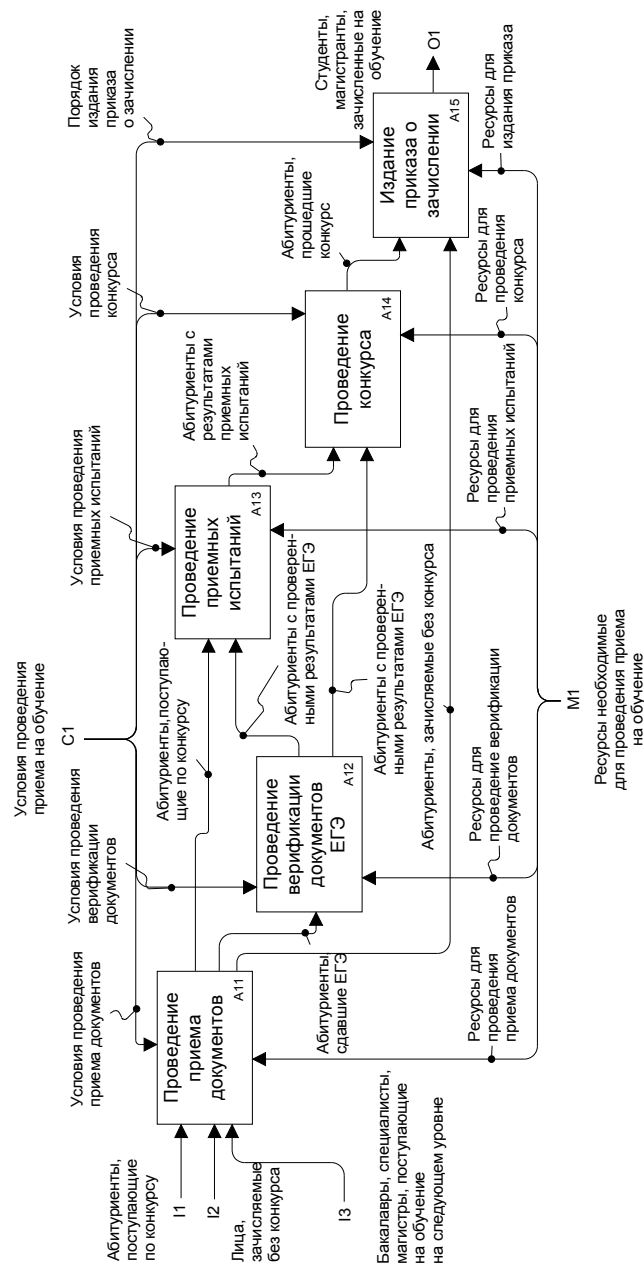


Рис. 3.2. Схема организации процесса приема на обучение в вуз

Таблица 3.3. Влияние национальных университетов, системообразующих и инновационных вузов на процедуру обучения

<i>Факторы</i>	<i>Основные черты, влияющие на процедуру образования</i>	<i>Оценка влияния</i>
Формирование национальных университетов	Интеграция науки и образования — увеличение числа и разнообразия форм проведения занятий; Качественно новый уровень образовательного процесса — образовательная деятельность становится объектом обязательной оценки (самооценки) ее уровня	Изменения носят количественный и качественный характер, содержание процедуры меняется
Формирование системообразующих вузов	Лидирующие позиции в подготовке кадров для отрасли и (или) региона — результаты образовательной деятельности становятся объектом обязательной оценки	Изменения носят качественный характер, содержание процедуры меняется
Формирование инновационных вузов	Реализация инновационных образовательных программ — образовательные программы становятся объектом оценки „на инновационность“	Изменения носят качественный характер, содержание процедуры меняется

Изменения в организации процедуры связываются с основными чертами национального университета, системообразующего и инновационного вуза. К таким изменениям можно, в частности, отнести следующие:

- если при выделении национальных университетов в качестве определяющей характеристики используется понятие „качественно нового уровня образовательного процесса“, то это потребует оценки уровня образовательного процесса в вузах, претендующих на присуждение статуса „национального“, причем — именно с точки зрения соответствия представлениям о „качественно новом уровне“ (см. схему на рис. 3.1). Следует, правда, отметить, что необходимость такого оценивания требуется только в том случае, если перечень национальных университетов не будет закрытым, и у университетов будет возможность такой статус получить в случае достижения ими этого „качественно нового уровня“;
- если в качестве определяющей характеристики будет исполь-

зоваться критерий связи науки и образования, то перед системой управления будет поставлена задача обеспечения такой связи, причем в тех параметрах, которые будут выставлены в качестве критериальных значений;

- если при формировании системообразующих вузов будет использован критерий позиционирования роли вуза в подготовке кадров для отрасли и (или) региона (группы регионов), то кроме количественного наращивания контингента учащихся управлению придется решать задачу не только оценки такой роли, но и, как минимум, ее доведения до уровня критериального значения;
- если при формировании инновационных вузов будет продолжена практика присвоения этого статуса на основании оценки степени инновационности разрабатываемых и реализуемых образовательных программ, то перед системой управления будет поставлена задача оценки этого показателя для всех разрабатываемых и реализуемых в вузе образовательных программ, что является новой задачей и, безусловно, требует отражения в организации управления как в вузе, так и в системе ВПО.

Выделение других основных характеристик статусных вузов будет выдвигать перед управлением соответствующие задачи. В качестве примера можно рассмотреть возможную схему организации проведения процесса обучения с учетом необходимости осуществления оценки уровня образования для последующего соотнесения с установленными критериальными значениями. Схема представляет собой совокупность видов деятельности, необходимых для осуществления процесса обучения, дополненную деятельностью по проведению оценки уровня образования. Схема также должна быть дополнена деятельностью по осуществлению указанных видов оценки. Описание модели процедуры образования в терминах функционального моделирования представлено на рис. 3.3.

Нетрудно видеть, что процесс „А25 — Проведение проверки (оценки) уровня образования“ представляет собой деятельность, не относящуюся прямо к процессам, реализуемым в рамках процедуры обучения, поскольку ее предметом является не обучающийся

(студент), а информация о процессах и оценка этой информации. Следовательно, этот вид деятельности может осуществляться за пределами процедуры образования и относится к системе управления в части определения условий осуществления процессов в рамках описываемой процедуры. Результатом этого вида деятельности является управленческое решение (УР), направленное в соответствии с доступными альтернативами на изменение процессов в рамках обучения. Таким образом, учет указанных факторов требует изменения не процедуры обучения, а дополнения управления этой процедурой и осуществляемыми в ее рамках процессами. Это требует соответствующего отражения в управлении системой ВПО.

Таким образом, основные черты статусных вузов влияют на организацию управления, понуждая расширить функции управления в части контроля за уровнем образовательного процесса. Причем воздействие это избирательно и определяется содержанием анализируемого фактора:

- национальные университеты требуют формирования системы контроля уровня всего образовательного процесса, по всем его составляющим;
- системообразующие вузы требуют формирования системы контроля за результатами образовательного процесса с выделением контроля за трудоустройством выпускников;
- инновационные вузы требуют формирования системы контроля степени инновационности разрабатываемых и, соответственно, реализуемых в процедуре обучения образовательных материалов, особенно — образовательных программ.

Поскольку присвоение статуса вузу осуществляется внешней по отношению к нему организацией, то и оценка состояния образовательного процесса в статусных вузах должна осуществляться внешней организацией, причем не обязательно той, которая присваивает статус. При этом, однако, и сам статусный вуз заинтересован в постоянной оценке состояния своего образовательного процесса с тем, чтобы не привести его в состояние, при котором этот процесс может оказаться не соответствующим критериальным параметрам отнесения к соответствующему статусу.

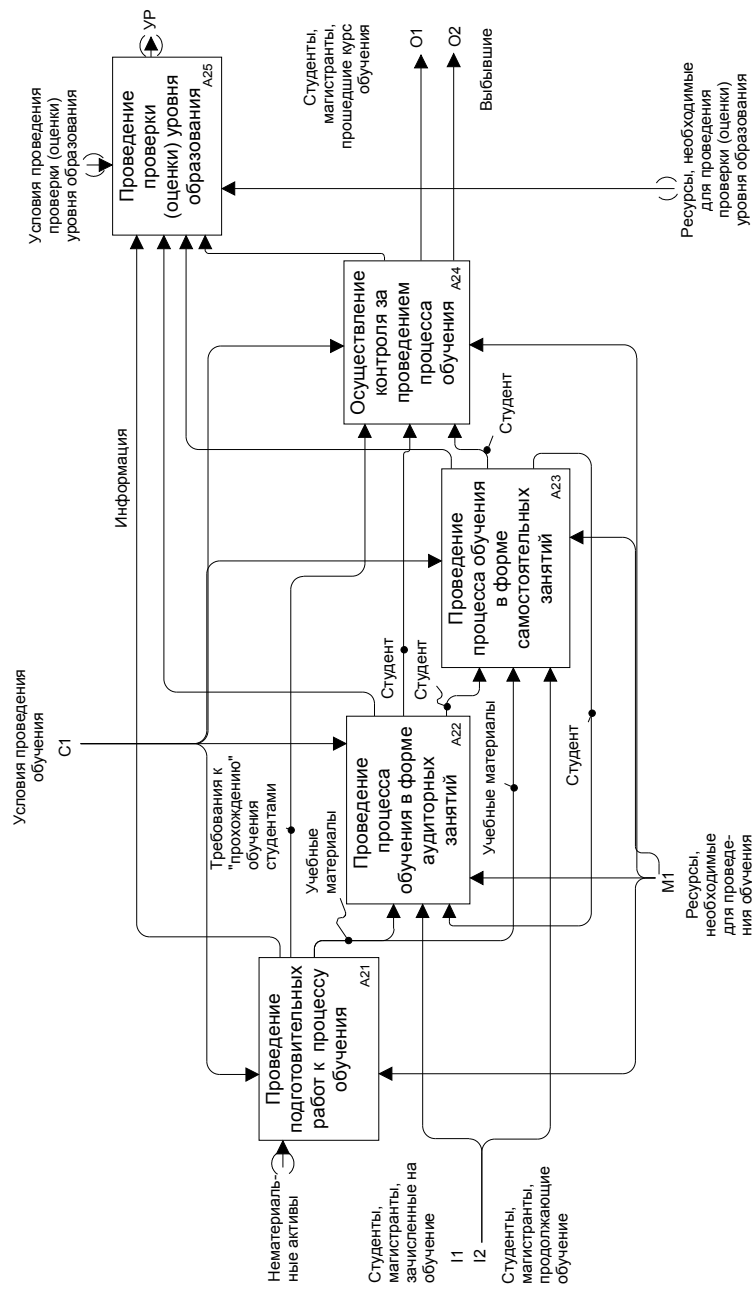


Рис. 3.3. Модель организации проведения процедуры обучения в национальном университете, системообразующем и инновационном вузе

Таким образом, функции оценки следует вывести из образовательного процесса в самостоятельный вид деятельности, что позволяет не только вывести их непосредственно из процедуры обучения, но и не вносить в изменений в процедуру обучения.

Для выполнения контрольных функций можно ограничиться сбором и анализом информации о состоянии процедуры обучения (отдельных или всех процессов в рамках процедуры обучения) для разработки и принятия по ней необходимых управленческих решений. В рамках данной работы альтернативные варианты управленческих решений не рассматриваются, однако применяемая методология позволяет это сделать.

Аттестация студентов (итоговая и промежуточная) в условиях национальных университетов, системообразующих и инновационных вузов изменений, в целом, претерпевать не должна, поскольку ее осуществление от этих факторов зависит, в основном, количественно. Поскольку в этих вузах может реализовываться большее число образовательных программ, причем в различных и многообразных формах, то число процессов аттестации также соответствующим образом возрастает. Следует при этом учесть, что качественное изменение образовательного процесса в части его уровня и степени инновационности реализуемых образовательных программ может потребовать соответствующих качественных изменений и в процедуре аттестации: новых форм контроля выполнения учебных планов, форм и методов промежуточной и итоговой аттестации и др. Оценка управленческих последствий такого рода изменений приведена в табл. 3.4.

Обобщенные характеристики последствий воздействия указанных факторов приведены в табл. 3.5.

Из таблицы исключены такие характеристики системы образования, как „Уровневая подготовка“ и „Распоряжение объектами собственности“, поскольку в результате моделирования функционирования системы ВПО в части образовательной деятельности не удалось выявить влияния анализируемых факторов на эти характеристики. Следует, правда, отметить, что это не исключает полностью возможности такого влияния.

Таблица 3.4. Влияние различных факторов на процедуру аттестации студентов в вузах

<i>Факторы</i>	<i>Процессы аттестации в вузе</i>	<i>Управление</i>
Формирование национальных университетов	Увеличение разнообразия форм осуществления процессов аттестации	Создание системы контроля (оценки) уровня аттестации по параметрам качества
Формирование системообразующих вузов	Возможно увеличение разнообразия форм осуществления процессов аттестации	Создание системы контроля (оценки) уровня аттестации по параметру качества и трудоустройства выпускников
Формирование инновационных вузов	Возможно увеличение разнообразия форм осуществления процессов аттестации	Создание системы контроля (оценки) степени соответствия аттестации инновационному характеру образовательных программ

Таблица 3.5. Обобщенные характеристики воздействия указанных факторов на функционирование системы образования в части образовательной деятельности

<i>Факторы</i>	<i>Изменения в системе управления</i>
Формирование национальных университетов	Создание системы контроля (оценки) уровня образования (в целом) по параметрам качества. Создание системы контроля (оценки) уровня аттестации по параметрам качества
Формирование системообразующих вузов	Создание системы контроля (оценки) уровня результатов образовательной деятельности по параметрам качества и трудоустройства выпускников. Создание системы контроля (оценки) уровня аттестации по параметру качества и трудоустройства выпускников
Формирование инновационных вузов	Создание системы контроля (оценки) степени инновационности учебных материалов, включая образовательные программы. Создание системы контроля (оценки) степени соответствия аттестации инновационному характеру образовательных программ

Наряду с образовательной статусные вузы, как и другие учебные заведения, осуществляют разрешенные законодательством и отраженные в уставах виды деятельности. Набор осуществляемых в настоящее время образовательными учреждениями видов приносящей доходы деятельности довольно велик и может быть представлен через источники поступления внебюджетных средств.

К источникам поступления этих средств можно отнести следующие⁴:

- самостоятельная, в т. ч. предпринимательская, деятельность образовательных учреждений, их структурных подразделений и территориально обособленных подразделений: филиалов, мастерских, учебно-опытных участков, агростанций, хозяйств, типографий, издательств, музеев, магазинов, подразделений общественного питания, санаториев и профилакториев, баз отдыха, библиотек и др.;
- предоставление услуг по проживанию, пользованию коммунальными и хозяйственными услугами в общежитиях, в т. ч. жилых домах и жилых помещениях;
- централизация части доходов структурных и территориально обособленных подразделений от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности;
- децентрализация доходов — отчисление образовательными учреждениями части полученных от предпринимательской и иной деятельности доходов структурным подразделениям;
- получение добровольных пожертвований, целевых взносов из различных источников;
- выполнение научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ сверх тематического плана научно-технической деятельности, реализуемого за счет средств федерального бюджета; гранты на проведение научно-исследовательских работ (за исключением грантов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации);
- организация и проведение музеями экскурсий, лекций, выставок-продаж, ярмарок, театральной и концертной деятельности, производства изобразительной, печатной, сувенирной и другой тиражируемой продукции и товаров народного потребления с использованием изображений музейных предме-

⁴По материалам Генерального разрешения на открытие лицевых счетов по учету средств, полученных от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности, в территориальных органах Федерального казначейства главному распорядителю средств федерального бюджета и подведомственным ему учреждениям, выданное Рособразованию.

тов и музейных коллекций, здания и объектов музея;

- предоставление имущества в аренду;
- получение от страховых организаций средств на возмещение вреда по договорам обязательного страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств.

Рассматривая эти виды работ применительно к национальным университетам, системообразующим и инновационным вузам, можно отметить, что каких-либо специфических для этих видов вузов особенностей их реализация не имеет. Разумеется, если таковые особенности не будут специально определены. Это обстоятельство позволяет говорить об отсутствии особенностей управления в части осуществления приносящей доходы деятельности для указанных видов вузов, которые могут повлиять на организацию управления системой ВПО.

Таким образом, особенности управления национальными университетами, системообразующими и инновационными вузами, которые влияют на организацию управления системой ВПО, определяются главным образом теми функциями, которые будут возложены на эти вузы, а также содержанием и формами мер их государственной поддержки.

4. Изменение управления системой ВПО при включении в нее статусных вузов

Описание изменений схемы и процесса управления системой ВПО при включении в нее национальных университетов, системообразующих и инновационных вузов проводится в следующем порядке.

1. Описывается схема управления системой ВПО таким образом, чтобы показать взаимодействие и взаимосвязи всех элементов системы с выделением вуза как основного элемента системы, на который направлено, в основном, управленческое воздействие.
2. В схему последовательно добавляется в качестве дополнительного элемента вуз в одной из форм статусного вуза: национальный университет, системообразующий вуз, инновационный вуз. Формируются, таким образом, три дополнительных описания схемы управления.
3. Каждая сформированная схема управления описывается в разрезе изменений, вносимых в нее включением дополнительного элемента системы ВПО, по направлениям:
 - изменение структуры управления;
 - изменение связей между элементами системы ВПО;
 - изменение функций управления по отношению к новому элементу системы ВПО;
 - изменение условий функционирования нового элемента системы ВПО;
 - изменение порядка и условий ресурсного обеспечения нового элемента системы ВПО;
 - характеристики функционирования во времени описываемой схемы управления системой ВПО.

4. Делаются выводы по каждой описанной схеме.

В основу описания схемы управления системой ВПО может быть положено ее представление как системы, осуществляющей три основных вида деятельности: образовательную, научную и иную.

В соответствии с методологией функционального моделирования процесс функционирования системы ВПО в этих условиях может быть представлен в виде схемы на рис. 4.1.

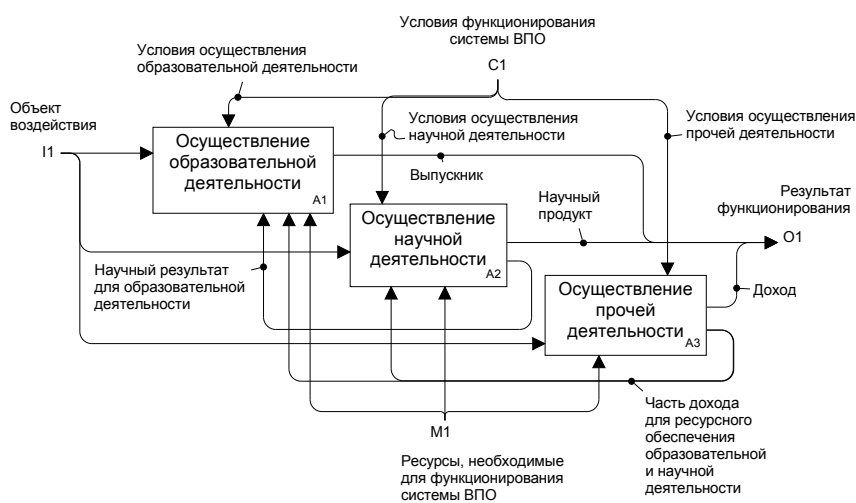


Рис. 4.1. Схема процесса функционирования системы ВПО

Разделение на виды произведено по признаку содержания деятельности, поскольку и условия осуществления, и ресурсное обеспечение определяются именно этой характеристикой. Схема содержит некоторые упрощения. Так входной параметр процесса определен единым для всех видов деятельности как „Объект воздействия“, хотя для разных видов деятельности он будет, естественно, разным. Результат процесса разделяется на три составляющих:

- выпускник — результат образовательной деятельности;
- научный продукт — результат научной деятельности;
- доход — результат прочей деятельности.

Особенностью описываемого процесса является двойное использование результатов научной и прочей деятельности. С одной сто-

роны они являются результатами как таковыми, а с другой — используются в образовательной деятельности в качестве дополнительного ресурса. Результат научной деятельности может представлять собой объект интеллектуальной собственности, используемый в образовательном процессе, а результат прочей деятельности — доход, reinvestированный в образовательный процесс.

Соответственно управление системой ВПО может быть представлено как управление этими видами деятельности по следующим направлениям:

- определение условий осуществления, требований к результатам и использованию этих результатов (для некоторых результатов деятельности системы ВПО);
- ресурсное обеспечение осуществления деятельности.

В рамках работы другие направления осуществления управления системой ВПО не рассматриваются.

В качестве объекта управления рассматривается вуз, осуществляющий в общем случае все три указанных вида деятельности.

Процесс управления реализуется путем взаимодействия органа управления образования с образовательным учреждением в реализации управленческой деятельности для обеспечения функционирования образовательного учреждения в соответствии с поставленными перед ним целями. В рамках проводимой работы в качестве органа управления образованием рассматриваются Минобрнауки России, Рособразование и Рособрнадзор как единый орган федерального управления системой ВПО. Это также является некоторым упрощением, используемым для моделирования процесса, поскольку каждый субъект управления осуществляет свой набор функций управления, не пересекаясь в своей деятельности с другими органами (по крайней мере — в теории). Не включаются в рассмотрение также иные государственные органы, осуществляющие функциональное управление деятельностью вуза, такие как Минфин России, налоговые органы и т. д.

В общем виде деятельность органа или совокупности органов управления системой ВПО может быть представлена в виде схемы на рис. 4.2.



Рис. 4.2. Схема процесса управления системой ВПО

Схема отображает процесс взаимодействия между органом управления образованием и вузом. Предметом взаимодействия является информация о состоянии процесса функционирования вуза, включая информацию о входных объектах, ресурсах, условиях функционирования и результатах, используемая органом управления в качестве входного объекта, а также информация, формируемая органом управления в процессе своей деятельности и представляемая вузу в качестве условий его функционирования и решений о ресурсном обеспечении вуза. В рамках этого взаимодействия вуз, кроме осуществления основной деятельности, формирует входную информацию для органа управления, а орган управления на основе этой входной для него информации формирует управленческие воздействия (тоже в виде информации), определяя тем самым условия функционирования и ресурсное обеспечение вуза.

Следует отметить определенную слабость позиции в части определения результата функционирования органа управления образо-

ванием. На схеме он обозначен как „Степень достижения стратегической цели“, что является несколько туманным определением. Вероятнее всего, деятельность органа управления образованием сама по себе результата не имеет, поскольку управленческая деятельность носит обеспечивающий характер, а ее результат заключен в результатах деятельности управляемого объекта. В данном случае в схеме результат обозначен для того, чтобы подчеркнуть именно управленческий аспект процесса, т.к. в соответствии с методологией функционального моделирования процесс должен иметь результат.

В схеме также не отражена обратная связь степени достижения стратегической цели как еще одного входного параметра для управления, в соответствии с которым может осуществляться изменение как функционирования управляемого объекта, так и деятельности самого органа управления.

Для дальнейшего анализа проведем декомпозицию представленной схемы в части детализации управления процессом функционирования образовательного учреждения в соответствии с представленным выше содержанием осуществляемых внутри него видов деятельности (рис. 4.3).

Схема показывает, что деятельность образовательного учреждения осуществляется по двум направлениям:

- осуществление различных видов деятельности — образовательной, научной и прочей;
- осуществление управления деятельностью образовательного учреждения.

Результатами этих направлений деятельности выступают собственно результаты деятельности образовательного учреждения (параметр O1), какими их принято считать и какие указаны на схеме рис. 4.1, и информация об осуществлении различных видов деятельности, предназначенная в качестве входного параметра для осуществления управленческой деятельности и формирования выходного параметра O2 — „Информации о функционировании образовательного учреждения“, предназначенная в качестве входного параметра для функционирования органа управления образованием (рис. 4.3).

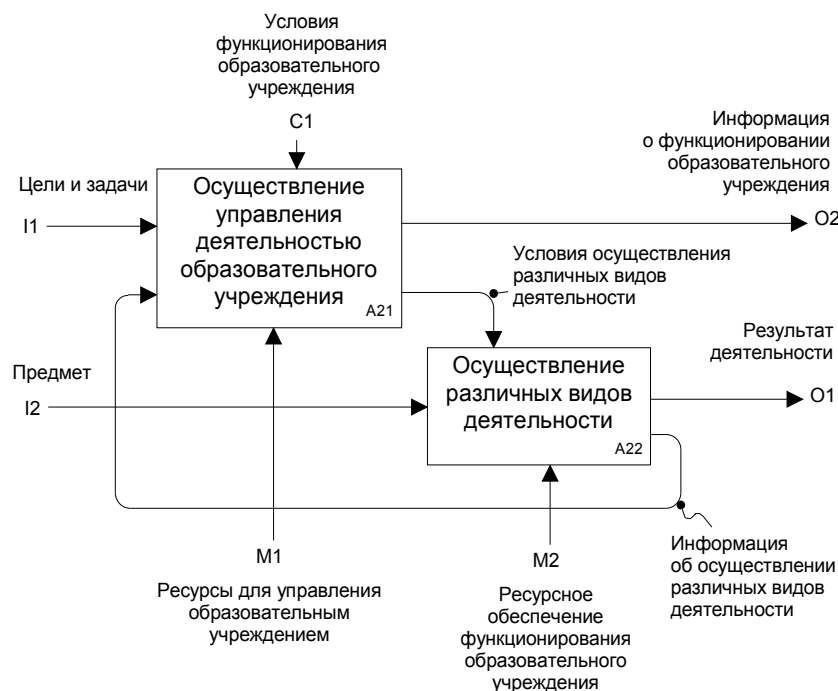


Рис. 4.3. Схема управления различными видами деятельности в образовательном учреждении

Схема отображает разделение деятельности образовательного учреждения на две составляющих — основную деятельность и управленческую деятельность, а также особенность основной деятельности — производство в качестве результата информации о самой себе для осуществления управленческой деятельности. Это означает, что осуществляя ту или иную деятельность образовательное учреждение должно наряду с ней формировать информацию, необходимую и достаточную для осуществления деятельности органом управления системой образования.

Таким образом, в рамках деятельности по управлению образовательным учреждением формируется два уровня необходимой для нее информации:

- обеспечивающей управленческую деятельность внутри образовательного учреждения;

- обеспечивающей управленческую деятельность органа управления системой ВПО или образованием.

Состав этой информации определяется теми управленческими функциями, которые реализуются на уровне вуза и на уровне органа управления образованием, а также теми решениями, которые могут приниматься этими уровнями управления для определения условий процесса функционирования и ресурсного обеспечения образовательного учреждения или отдельных видов деятельности внутри него.

Таким образом, для характеристики управления системой образования, состоящей из взаимосвязанных и взаимодействующих между собой органов управления образованием и образовательных учреждений, можно описать распределение между ними принимаемых решений в отношении условий и ресурсного обеспечения деятельности по управлению и основных видов деятельности, реализуемых образовательным учреждением: образовательной, научной и прочей.

Результаты описания можно представить в виде табл. 4.1.

Включение в систему ВПО статусных вузов

Включение в систему ВПО национальных университетов, системообразующих и инновационных вузов отражается в управлении в виде изменения (дополнения) определения условий функционирования и ресурсного обеспечения элементов системы.

Основной содержательной характеристикой национального университета является то, что он является высшим учебным заведением с более высокими по сравнению с другими вузами показателями качества осуществляемой образовательной и научной деятельности. Поэтому его взаимосвязи и взаимоотношения с органами управления образованием в рамках системы ВПО, по всей видимости, не будут отличаться от взаимосвязей и взаимоотношений обычных вузов. В то же время национальный университет как вуз, осуществляющий образовательную деятельность признанного высшего качества может получить в качестве элемента своего статуса ряд функций по управлению образовательной деятельностью в других вузах с целью повышения качества их деятельности.

Таблица 4.1. Структура описания характеристик управления системы ВПО

<i>Элемент системы ВПО</i>	<i>Условия функционирования</i>	<i>Ресурсное обеспечение</i>
Орган (органы) управления образованием	Установление условий функционирования органа (органов) управления образованием	Определение необходимого ресурсного обеспечения органа (органов) управления образованием
	Установление условий функционирования образовательных учреждений по видам деятельности: – образовательная; – научная; – прочая	Выделение ресурсного обеспечения образовательным учреждениям по видам деятельности: – образовательная; – научная; – прочая
	Установление информации, представляемой образовательным учреждением по видам деятельности: – образовательная; – научная; – прочая	
Образовательное учреждение (учреждения)	Определение условий функционирования подразделений управления образовательного учреждения	Распределение ресурсного обеспечения по подразделениям управления образовательного учреждения
	Определение условий функционирования подразделений образовательного учреждения по видам деятельности: – образовательная; – научная; – прочая	Распределение ресурсного обеспечения образовательного учреждения между подразделениями по видам деятельности: – образовательная; – научная; – прочая
	Формирование информации, представляемой образовательным учреждением по видам деятельности: – образовательная; – научная; – прочая	

Национальный университет может стать для этих вузов своего рода органом функционального управления образовательной деятельностью, что должно сформировать новые взаимосвязи и взаимоотношения в системе ВПО, что можно наглядно представить в виде схемы процесса такого взаимодействия (рис. 4.4).

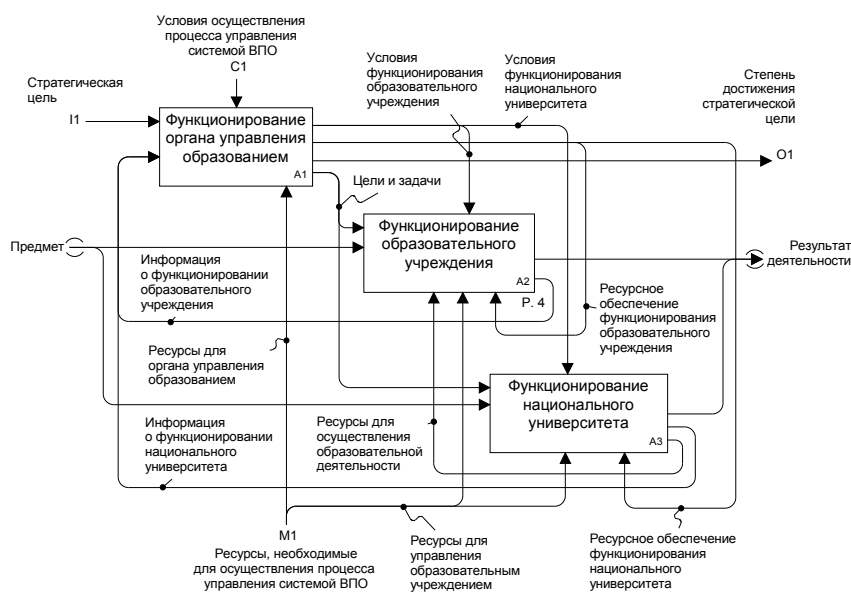


Рис. 4.4. Схема процесса управления системой ВПО с включением в нее национального университета

Как показывает схема, введение в систему ВПО дополнительного элемента, обладающего специфическими свойствами, в данном случае — возможностью формировать ресурсы для осуществления образовательными учреждениями образовательной деятельности, усложняет взаимодействие между элементами системы. Если взаимоотношения между органом управления образованием и образовательным учреждением остались прежними, что вполне естественно, то дополнительно возникли взаимосвязи и взаимоотношения с национальным университетом.

Образовательное учреждение взаимодействует с национальным университетом посредством получения от него ресурсов для осуществления образовательной деятельности, если такая функция национальному университету предоставлена, причем не просто их получает, что возможно и в рамках взаимодействия между образовательными учреждениями, но получает в виде ресурса, обязатель-

ного для использования. В принципе, такое отношение предполагает и дополнительную связь в виде установления национальным университетом условий для осуществления образовательной деятельности образовательного учреждения, но на схеме эта связь не показана.

В определении, данном национальному университету, возможность установления для образовательных учреждений условий осуществления ими образовательной деятельности, хотя бы по отдельным образовательным программам, не предусмотрена. В свою очередь, национальный университет кроме обычных для образовательных учреждений результатов (собственно результаты и информация о своей деятельности для органов управления образованием) должен выдавать и такие результаты, которые могут и должны, если это будет предусмотрено условиями функционирования образовательного учреждения, использоваться в качестве ресурса для осуществления образовательной деятельности в обычных вузах или в тех вузах, для которых это будет предусмотрено в качестве условия осуществления их образовательной деятельности.

Орган управления образованием определяет условия функционирования национального университета, включая определение специфических условий его взаимоотношений с другими образовательными учреждениями, такого статуса не имеющими. К тому же и ресурсное обеспечение этого университета осуществляется в ином порядке, нежели остальных учебных заведений (возможные черты ресурсного обеспечения статусных вузов рассматривались выше).

Перечень связей, возникающих в управлении системой ВПО в связи с включением в нее национального университета, и основное содержание этих связей представлено в табл. 4.2. В таблице перечислены все связи, а содержательно раскрыты только те из них, которые относятся к включению в систему ВПО нового элемента — национального университета. Наличие в таблице простого упоминания вида деятельности означает, что изменений деятельности управления системой ВПО в связи с организацией национального университета не происходит.

Представленная схема изменения управления системой ВПО отражает особую роль национального университета, как центра

подготовки учебных материалов, распространяемых на остальные образовательные учреждения для использования в образовательной деятельности.

Таблица 4.2. Характеристики управления системы ВПО с включением в нее национального университета

<i>Элемент системы ВПО</i>	<i>Условия функционирования</i>	<i>Ресурсное обеспечение</i>
Орган (органы) управления образованием	Установление условий функционирования органа (органов) управления образованием	Определение необходимого ресурсного обеспечения органа (органов) управления образованием
	Установление условий функционирования национальных университетов по видам деятельности: – образовательная — установлены условия для разработки и передачи образовательным учреждениям учебных материалов (нематериальных объектов); – научная; – прочая;	Выделение ресурсного обеспечения функционирования национальных университетов по видам деятельности: – образовательная; – научная; – прочая
	Установление условий функционирования образовательных учреждений по видам деятельности: – образовательная — установлены условия применения в образовательной деятельности учебных материалов (нематериальных объектов), разработанных национальным университетом; – научная; – прочая	Выделение ресурсного обеспечения образовательным учреждениям по видам деятельности: – образовательная; – научная; – прочая
	Установление информации, представляемой органу управления национальным университетом по видам деятельности: – образовательная; – научная; – прочая	

Продолжение табл. 4.2

<i>Элемент системы ВПО</i>	<i>Условия функционирования</i>	<i>Ресурсное обеспечение</i>
	Установление информации, представляемой органу управления образовательным учреждением по видам деятельности: – образовательная; – научная; – прочая	
Национальный университет	Определение условий функционирования подразделений управления национального университета	Распределение ресурсного обеспечения по подразделениям управления национального университета
	Определение условий функционирования национального университета по видам деятельности: – образовательная – определение условий (порядка) разработки и передачи образовательным учреждениям учебных материалов, разработанных национальным университетом – научная; – прочая	Распределение ресурсного обеспечения национального университета по видам деятельности: – образовательная; – научная; – прочая
	Формирование информации, предоставляемой органу управления по видам деятельности: – образовательная; – научная; – прочая	
Образовательное учреждение (учреждения)	Определение условий функционирования подразделений управления образовательного учреждения	Распределение ресурсного обеспечения по подразделениям управления образовательного учреждения

Продолжение табл. 4.2

<i>Элемент системы ВПО</i>	<i>Условия функционирования</i>	<i>Ресурсное обеспечение</i>
	Определение условий функционирования образовательного учреждения по видам деятельности: – образовательная — определение условий (порядка) использования учебных материалов, полученных от национальных университетов; – научная; – прочая	Распределение ресурсного обеспечения образовательного учреждения по видам деятельности: – образовательная; – научная; – прочая
	Формирование информации, предоставляемой органу управления по видам деятельности: – образовательная; – научная; – прочая	

Такая схема будет действовать, если такой порядок действительно будет предусмотрен. Соответствующие решения об условиях его реализации можно будет принимать в соответствии со схемой. Если же национальный университет будет отличаться только измененным порядком его ресурсного обеспечения, то и изменения в системе управления будут касаться только ресурсного обеспечения, не затрагивая функций определения условий функционирования национальных университетов и других образовательных учреждений. В этом случае выделение университета в качестве нового элемента системы ВПО будет ненужным.

Следует отметить, что в данной работе содержание выполняемых управленческих действий подробно не раскрывается. Тем не менее, предложенный подход к моделированию процессов управления позволяет это сделать в случае необходимости.

Таким образом, анализ показал, что в случае включения в систему ВПО национального университета управление системой претерпит некоторые изменения.

В зависимости от особенностей функционирования и ресурсного обеспечения национального университета органу управления образованием при включении этого университета в систему ВПО необходимо будет определить для него решениями самого органа управления или путем инициирования решений соответствующих органов власти вплоть до законодательной:

- условия осуществления национальным университетом различных видов деятельности;
- объемы и порядок ресурсного обеспечения различных видов деятельности;
- условия взаимодействия национального университета по различным видам деятельности с образовательными учреждениями, не имеющими статуса;
- условия функционирования своих подразделений в связи с формированием национальных университетов;
- ресурсное обеспечение своих подразделений в связи с формированием национальных университетов;
- результат деятельности национальных университетов в части информации, представляемой ими в орган управления образованием.

Национальному университету необходимо будет определить порядок выполнения установленных органом управления образованием условий функционирования и распределить ресурсы, необходимые для выполнения этих условий. Кроме того — определить порядок предоставления разработанных учебных материалов образовательным учреждениям и порядок их использования в образовательной деятельности.

Основной содержательной характеристикой системообразующего вуза является то, что он является высшим учебным заведением с более высокими, по сравнению с другими вузами, показателями качества осуществляемой образовательной и, возможно, научной деятельности в рамках отдельной отрасли экономики, субъекта Российской Федерации или группы регионов. Поэтому его взаимосвязи и взаимоотношения с органами управления образованием в рамках системы ВПО, в принципе, не должны отличаться от взаимосвязей и взаимоотношений обычных вузов, не имеющих статуса.

В то же время системообразующий вуз осуществляет образовательную деятельность признанного высшего качества в рамках отрасли или территории и может получить в качестве элемента своего статуса ряд функций по управлению образовательной деятельностью в других вузах в этой отрасли или территории с целью повышения качества их деятельности. Системообразующий вуз может стать для этих вузов и других учебных заведений своего рода органом функционального управления образовательной деятельностью. Эти возможности должны сформировать новые взаимосвязи и взаимоотношения в системе ВПО, что можно наглядно представить в виде схемы функционального моделирования процесса такого взаимодействия (рис. 4.5).

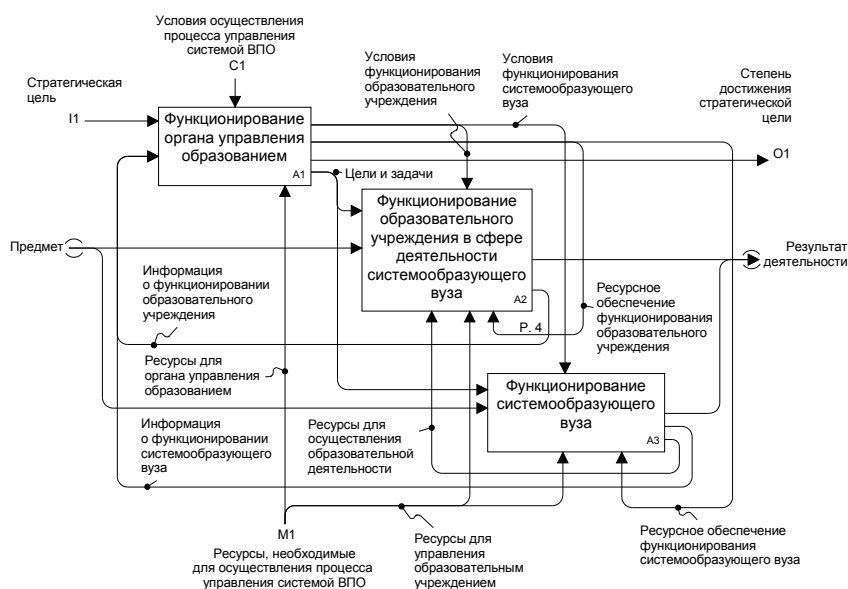


Рис. 4.5. Схема процесса управления системой ВПО с включением в нее системообразующего вуза

Как показывает схема, введение в систему ВПО как и в случае с национальным университетом элемента, обладающего специфическими свойствами (в данном случае — возможностью формировать ресурсы для осуществления группой образовательных учреждений

образовательной деятельности), усложняет взаимодействие между элементами системы. Если взаимоотношения между органом управления образованием и образовательным учреждением остались прежними, то дополнительно возникли взаимосвязи и взаимоотношения с системообразующим вузом, но только у образовательных учреждений, включенных тем или иным образом в орбиту влияния системообразующего вуза.

Образовательное учреждение взаимодействует с системообразующим вузом посредством получения от него ресурсов для осуществления образовательной деятельности, если такая функция системообразующему вузу предоставлена, причем не просто их получает, что возможно и в рамках взаимодействия между вузами, но получает в виде ресурса, обязательного для использования.

В принципе, такое отношение может предполагать дополнительную связь в виде установления системообразующим вузом условий для осуществления образовательной деятельности образовательного учреждения, но на схеме эта связь не показана. В определении, данном системообразующему вузу, возможность установления для образовательных учреждений условий осуществления ими образовательной деятельности (хотя бы по отдельным образовательным программам) не предусмотрена, но среди признаков, характеризующих системообразующий вуз, такая возможность присутствует. Соответственно, такой вуз кроме обычных для образовательных учреждений результатов должен выдавать и такие результаты, которые могут и должны, если это будет предусмотрено условиями функционирования образовательного учреждения, включенного тем или иным образом в сферу влияния системообразующего вуза, использоваться в качестве ресурса для осуществления образовательной деятельности в таких вузах.

Орган управления образованием определяет условия функционирования системообразующего вуза, включая определение специфических условий его взаимоотношений с другими образовательными учреждениями, входящими в систему системообразующего вуза. Ресурсное обеспечение этого вуза осуществляется в ином порядке, нежели остальных учебных заведений (возможные черты ресурсного обеспечения статусных вузов рассматривались выше).

Перечень связей, возникающих в управлении системой ВПО в связи с включением в нее системообразующего вуза, и основное содержание этих связей построены на основе схемы процесса управления (рис. 4.5) и представлены в табл. 4.3.

В таблице перечислены все связи, а содержательно раскрыты только те из них, которые относятся к включению в систему ВПО нового элемента — системообразующего вуза. Наличие в таблице простого упоминания вида деятельности означает, что изменений деятельности управления системой ВПО в связи с созданием системообразующего вуза не происходит.

Таблица 4.3. Характеристики управления системы ВПО с включением в нее системообразующего вуза

<i>Элемент системы ВПО</i>	<i>Условия функционирования</i>	<i>Ресурсное обеспечение</i>
Орган (органы) управления образованием	Установление условий функционирования органа (органов) управления образованием	Определение необходимого ресурсного обеспечения органа (органов) управления образованием
	Установление условий функционирования системообразующих вузов по видам деятельности: – образовательная — установлены условия для разработки и передачи образовательным учреждениям учебных материалов (нематериальных объектов); – научная; – прочая	Выделение ресурсного обеспечения функционирования системообразующих вузов по видам деятельности: – образовательная; – научная; – прочая
	Установление условий функционирования образовательных учреждений по видам деятельности: – образовательная — установлены условия применения в образовательной деятельности учебных материалов (нематериальных объектов), разработанных системообразующим вузом;	Выделение ресурсного обеспечения образовательным учреждениям по видам деятельности: – образовательная; – научная; – прочая

Продолжение табл. 4.3

<i>Элемент системы ВПО</i>	<i>Условия функционирования</i>	<i>Ресурсное обеспечение</i>
	– научная; – прочая	
	Установление информации, представляемой органу управления системообразующим вузом по видам деятельности – образовательная; – научная; – прочая	
	Установление информации, представляемой органу управления образовательным учреждением по видам деятельности: – образовательная; – научная; – прочая	
Системообразующий вуз	Определение условий функционирования подразделений управления системообразующего вуза	Распределение ресурсного обеспечения по подразделениям управления системообразующего вуза
	Определение условий функционирования системообразующего вуза по видам деятельности: – образовательная – определение условий (порядка) разработки и передачи образовательным учреждениям учебных материалов, разработанных системообразующим вузом; – научная; – прочая	Распределение ресурсного обеспечения системообразующего вуза по видам деятельности: – образовательная; – научная; – прочая
	Формирование информации, представляемой органу управления по видам деятельности: – образовательная; – научная; – прочая	

Продолжение табл. 4.3

<i>Элемент системы ВПО</i>	<i>Условия функционирования</i>	<i>Ресурсное обеспечение</i>
Образовательное учреждение (учреждения)	Определение условий функционирования подразделений управления образовательного учреждения	Распределение ресурсного обеспечения по подразделениям управления образовательного учреждения
	Определение условий функционирования образовательного учреждения по видам деятельности: – образовательная — определение условий (порядка) использования учебных материалов, полученных от системообразующего вуза; – научная; – прочая	Распределение ресурсного обеспечения образовательного учреждения по видам деятельности: – образовательная; – научная; – прочая
	Формирование информации, представляемой органу управления по видам деятельности: – образовательная; – научная; – прочая	

Представленная схема изменения управления системой ВПО отражает особую роль системообразующего вуза, как центра подготовки учебных материалов, распространяемых на остальные образовательные учреждения, входящие в соответствующую отрасль или регион для использования в образовательной деятельности. Схема будет действовать, если такой порядок будет предусмотрен.

Соответствующие решения об условиях его реализации можно будет принимать в соответствии со схемой. Если же системообразующий вуз будет отличаться только измененным порядком его ресурсного обеспечения, то и изменения в системе управления будут касаться только ресурсного обеспечения, не затрагивая функций определения условий функционирования системообразующих вузов и других образовательных учреждений, что делает выделение системообразующего вуза в качестве нового элемента системы ВПО ненужным.

Таким образом, анализ показывает, что в случае включения в систему ВПО системообразующего вуза управление системой претерпит некоторые изменения.

В зависимости от статуса системообразующего вуза, точнее — от особенностей его функционирования и ресурсного обеспечения, органу управления образованием при включении этого вуза в систему ВПО необходимо будет установить, т. е. определить решениями самого органа управления или инициировать решения соответствующих органов власти вплоть до законодательной:

- условия осуществления системообразующим вузом различных видов деятельности;
- объемы и порядок ресурсного обеспечения различных видов деятельности;
- условия взаимодействия системообразующего вуза по различным видам деятельности с образовательными учреждениями, входящими в отрасль или расположенными в регионе;
- условия функционирования своих подразделений в связи с формированием системообразующих вузов;
- ресурсное обеспечение своих подразделений в связи с формированием системообразующих вузов;
- результат деятельности системообразующих вузов в части информации, представляемой ими в орган управления образованием.

Системообразующему вузу необходимо будет определить порядок выполнения установленных органом управления образованием условий функционирования и распределить ресурсы, необходимые для выполнения этих условий. Кроме того — определить порядок предоставления разработанных учебных материалов образовательным учреждениям и порядок их использования в образовательной деятельности.

Основной содержательной характеристикой инновационного вуза является разработка и реализация новых инновационных образовательных программ в рамках соответствующих инновационных проектов. Исходя из этого содержания деятельности инновационного вуза, можно полагать, что его взаимосвязи и взаимоотношения с органами управления образованием в рамках системы ВПО

не будут отличаться от взаимосвязей и взаимоотношений обычных вузов. Единственное отличие, которое может как-то повлиять на организацию управления в системе ВПО — это выделение инновационному вузу целевых средств для реализации инновационного образовательного проекта. Однако это обстоятельство можно отнести к ресурсному обеспечению деятельности этого вуза и установлению для него дополнительных условий функционирования в части реализации инновационного образовательного проекта и расходования выделяемых на эти цели средств (рис. 4.6).

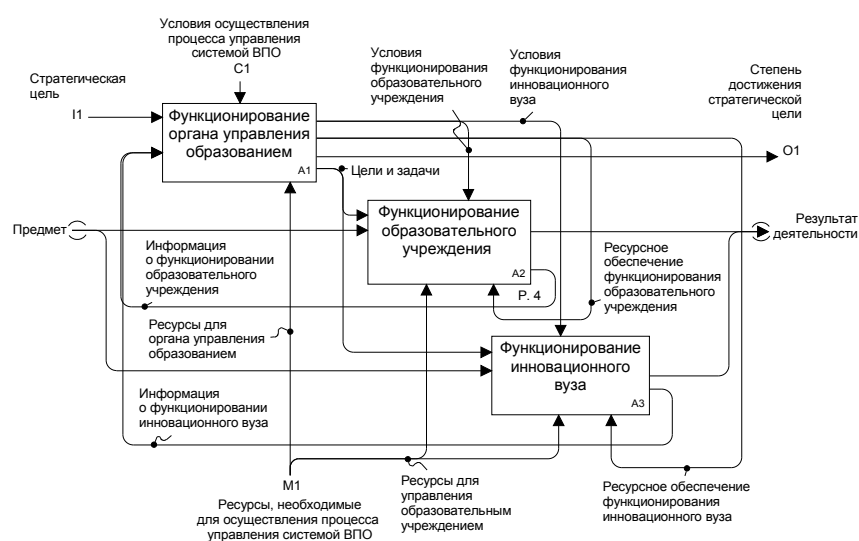


Рис. 4.6. Схема процесса управления системой ВПО с включением в нее инновационного вуза

Результаты инновационной деятельности вуза используются, главным образом, в нем же самом, а распространение их в системе ВПО является отдельной задачей.

Следует отметить, что применяемый подход для анализа и построения схем организации управления позволяет предусмотреть решение задачи распространения инновационных материалов в системе ВПО.

Как показывает схема, введение в систему ВПО дополнительного элемента, обладающего специфическими свойствами, не выходящими по своему воздействию за пределы отдельного образовательного учреждения, по крайней мере, видимых внешних последствий реализация в вузе инновационного образовательного проекта может и не иметь, практически не усложняет взаимодействие между элементами системы. Взаимоотношения между органом управления образованием и образовательным учреждением остались прежними, дополнительно возникающие взаимосвязи и взаимоотношения с инновационным вузом, по сути дела, повторяют взаимосвязи и взаимоотношения с обычным вузом. Это позволяет предположить, что выделение такой категории, как „инновационный вуз“ без каких-либо дополнительных статусных изменений системного эффекта не имеет.

Образовательное учреждение не взаимодействует с инновационным вузом посредством получения от него ресурсов для осуществления образовательной деятельности, как в случае с национальным университетом и системообразующим вузом, если такие функции предусматриваются статусом этих учреждений, что, с нашей точки зрения, было бы целесообразно. Разумеется, это не означает, что такое взаимодействие невозможно, однако формального установления такого взаимодействия управление системой ВПО не предусматривает.

В то же время инновационный вуз в рамках обычных для образовательных учреждений результатов (собственно результаты и информация о своей деятельности для органов управления образованием) должен выдавать органу управления образованием информацию о ходе реализации инновационного проекта и полученных при этом результатах. Однако этот информационный поток не выходит за рамки результатов деятельности вузов, участвующих, например, в реализации научных проектов или проектов по реализации Федеральной целевой программы развития образования (ФЦПРО).

Орган управления образованием определяет условия функционирования инновационного вуза, включая определение специфических условий реализации инновационных проектов. Ресурсное обес-

печение инновационного вуза осуществляется в обычном для вуза порядке за исключением выделения специальных ресурсов для реализации инновационного проекта, что не выходит за рамки традиционной практики проектного финансирования.

Перечень связей в управлении системой ВПО в связи с включением в нее инновационного вуза и основное содержание этих связей представлено в табл. 4.4. В таблице перечислены все связи, а содержательно раскрыты только те из них, которые можно отнести к последствиям включения в систему ВПО нового элемента — инновационного вуза. Наличие в таблице простого упоминания вида деятельности означает, что изменений деятельности управления системой ВПО в связи с инновационными вузами не происходит.

Таблица 4.4. Характеристики управления системы ВПО с включением в нее инновационного вуза

<i>Элемент системы ВПО</i>	<i>Условия функционирования</i>	<i>Ресурсное обеспечение</i>
Орган (органы) управления образованием	Установление условий функционирования органа (органов) управления образованием	Определение необходимого ресурсного обеспечения органа (органов) управления образованием
	Установление условий функционирования инновационных вузов по видам деятельности: – образовательная — установление условий для разработки инновационных образовательных программ; – научная; – прочая	Выделение ресурсного обеспечения функционирования инновационных вузов по видам деятельности: – образовательная — выделение ресурсов для реализации инновационного проекта; – научная; – прочая
	Установление условий функционирования образовательных учреждений по видам деятельности – образовательная; – научная; – прочая	Выделение ресурсного обеспечения образовательным учреждениям по видам деятельности – образовательная; – научная; – прочая

Продолжение табл. 4.4

<i>Элемент системы ВПО</i>	<i>Условия функционирования</i>	<i>Ресурсное обеспечение</i>
	Установление информации, представляемой органу управления инновационным вузом по видам деятельности – образовательная – информация о ходе и результатах реализации инновационных проектов; – научная; – прочая	
	Установление информации, представляемой органу управления образовательным учреждением по видам деятельности: – образовательная; – научная; – прочая	
Инновационный вуз	Определение условий функционирования подразделений управления инновационного вуза	Распределение ресурсного обеспечения по подразделениям управления инновационного вуза
	Определение условий функционирования инновационного вуза по видам деятельности: – образовательная – определение порядка реализации инновационного проекта; – научная; – прочая	Распределение ресурсного обеспечения образовательного учреждения по видам деятельности: – образовательная – распределение ресурсов, выделенных для реализации инновационного проекта; – научная; – прочая
	Формирование информации, представляемой органу управления по видам деятельности: – образовательная – информация о ходе и результатах реализации инновационного проекта; – научная; – прочая	

Продолжение табл. 4.4

<i>Элемент системы ВПО</i>	<i>Условия функционирования</i>	<i>Ресурсное обеспечение</i>
Образовательное учреждение (учреждения)	Определение условий функционирования подразделений управления образовательного учреждения	Распределение ресурсного обеспечения по подразделениям управления образовательного учреждения
	Определение условий функционирования образовательного учреждения по видам деятельности: – образовательная — определение условий (порядка) использования учебных материалов, полученных от национальных университетов; – научная; – прочая	Распределение ресурсного обеспечения образовательного учреждения по видам деятельности: – образовательная; – научная; – прочая
	Формирование информации, предоставляемой органу управления по видам деятельности: – образовательная; – научная; – прочая	

Представленная схема изменения управления системой ВПО отражает роль инновационного вуза, как обычного вуза, реализующего инновационный образовательный проект. Такая схема будет действовать, если не будет предусмотрено иной роли инновационного вуза по аналогии с национальными университетами и системообразующими вузами. Если же инновационный вуз будет отличаться только измененным порядком его ресурсного обеспечения для реализации конкретного проекта, названного инновационным, то изменения в управлении будут касаться только условий реализации и ресурсного обеспечения этого конкретного проекта, не отличающегося, по существу, от иных проектов, реализуемых вузами, например — научных или программных. В этом случае выделение инновационного вуза в качестве нового элемента системы ВПО будет ненужным.

Таким образом, анализ показал, что в случае включения в систему ВПО инновационного вуза управление системой изменений практически не претерпит.

Таким образом, при определении статуса вуза следует четко выделять те функции, которые выходят за пределы вуза и распространяются на другие элементы системы ВПО. Наличие таких функций порождает дополнительные связи и дополнительное взаимодействие между элементами системы, что требует изменения управления в части установления дополнительных условий функционирования элементов и их ресурсного обеспечения, а также формирования в результате их деятельности информации, характеризующей это взаимодействие и получаемые при этом результаты.

Если такие функции не определены, то изменений в управлении системы ВПО не потребуется.

5. Организационно-экономический механизм функционирования системы ВПО с включенными в нее статусными вузами

Включение в систему ВПО в качестве специфических элементов национальных университетов, системообразующих и инновационных вузов существенно усложняет взаимосвязи и взаимодействие элементов внутри системы. Модель такого организационно-экономического механизма такого взаимодействия может быть построена на основе методологии функционального моделирования в рамках следующих упрощений и допущений:

- система ВПО рассматривается как комплекс взаимосвязанных и взаимодействующих между собой органа управления образованием и высших учебных заведений, другие элементы системы ВПО не рассматриваются;
- орган управления образованием представляет собой Минобрнауки России, Рособразование и Рособрнадзор без их разделения¹;
- в качестве специфических элементов системы ВПО выделяются обычные вузы, не имеющие какого-либо статуса, национальные университеты, системообразующие и инновационные вузы;
- в качестве специфического свойства национального университета в рамках данного раздела работы считается подготовка учебных материалов: образовательных программ, учебни-

¹Такое объединение сделано исключительно с целью упрощения представления схемы взаимосвязи и взаимодействия элементов системы ВПО. Используемый в рамках настоящей работы подход позволяет представить роль в системе ВПО каждого элемента и, соответственно, каждого органа управления, даже тех органов, которые формально не входят в систему ВПО.

ков, учебных и методических пособий и др., используемых в качестве образовательного ресурса в деятельности обычных вузов;

- в качестве специфического свойства системообразующих вузов принимается подготовка учебных материалов: образовательных программ, учебников, учебных и методических пособий и др., используемых в качестве образовательного ресурса в деятельности обычных вузов, входящих в сферу охвата системообразующего вуза — отрасль экономики, регион или группу регионов; возможно в качестве сферы охвата рассматривать отдельное направление или специальность подготовки;
- в качестве специфического свойства инновационных вузов принимается разработка и реализация ими новых образовательных программ и необходимых для их реализации учебных и методических материалов в рамках инновационных проектов; при этом как разработка, так и реализация этих программ осуществляется в рамках самого инновационного вуза; распространение разработанных программ не является предметом настоящей работы.

В рамках этих условий управление системы ВПО может быть представлена в виде схемы (рис. 5.1), которая показывает наличие двух типов связей между элементами системы ВПО:

- административное ведение — все вузы², независимо от статуса, находятся в административном ведении органа управления образованием (Минобрнауки России, Рособразования);
- функциональное управление — при заданном выше статусе национальных университетов и системообразующих вузов ряд вузов находится под их управлением, но только в части отдельных функций, касающихся управления образовательной деятельностью, причем не всей деятельностью, а только частью, указанной при определении статуса этих вузов;
- функциональное управление национальных университетов —

²Это тоже известное допущение, поскольку вузы находятся в административном ведении различных органов управления, но в данном случае важен принцип — наличие административного ведения.

- может быть распространено на все вузы или на определенную часть вузов (на схеме показано, что функциональное управление национальных университетов распространено на все вузы);
- функциональное управление системообразующих вузов — может быть распространено только на вузы, отнесенные соответствующим решением к отрасли или расположенные в регионе, в которых функционируют системообразующие вузы; к числу таких отраслевых или региональных вузов могут быть отнесены и инновационные.

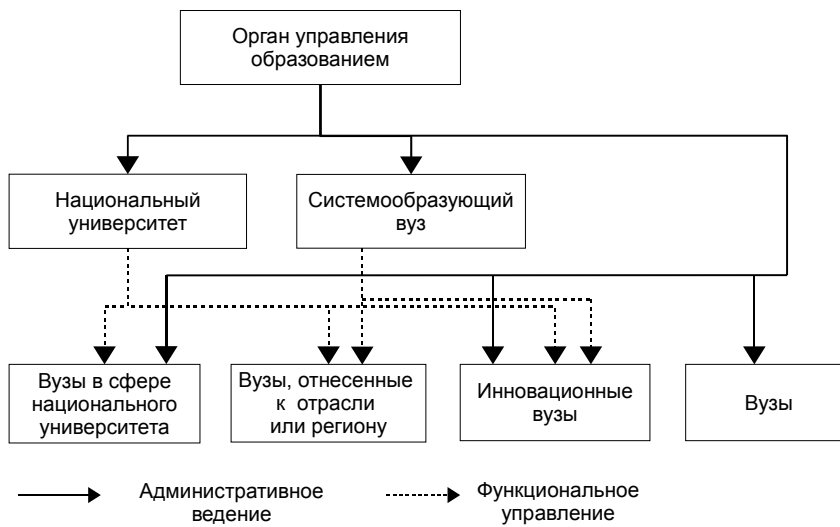


Рис. 5.1. Схема управления системы ВПО с включением в нее национальных университетов, системообразующих и инновационных вузов

Следует отметить, что орган управления осуществляет не только административное ведение вузами, но и функциональное управление. На схеме этот тип управления не выделен, поскольку она представляет собой упрощенный вариант структуры управления системы ВПО. Таким образом, в результате включения в систему ВПО статусных вузов схема управления, оставаясь по большинству управленческих функций двухзвенной (орган управления взаимо-

действует с вузом), по отдельным функциям и только для части вузов становится трехзвенной (орган управления–статусный вуз–вуз) за счет передачи некоторых функций национальным университетам и системообразующим вузам. На схеме показана возможность существования вузов, не отнесенных к числу статусных, не вошедших в состав определенной отрасли или не отнесенных к сфере системообразующего вуза, а также не являющихся инновационными. Это вузы, которые могут быть обозначены как обычные, находящиеся в административном и функциональном ведении только органа управления системой ВПО. Если считать, что наличие таких вузов возможно, то формирование в системе ВПО статусных вузов трех видов порождает в качестве своего последствия создание еще двух видов вузов, для которых статус будет также фактически определен. В качестве таковых можно выделить следующие вузы:

- вузы, входящие в сферу функционального управления национальных университетов;
- вузы, входящие в состав отрасли или региона, где сформирован системообразующий вуз.

Таким образом, в составе системы ВПО будут фактически определены (точнее — должны быть определены) 6 видов вузов, различающихся местом в структуре управления:

- 1) национальный университет;
- 2) системообразующий вуз;
- 3) инновационный вуз;
- 4) вуз, входящий в сферу функционального управления национального университета;
- 5) вуз, включенный в состав отраслевого или регионального комплекса системообразующего вуза;
- 6) вуз, не отнесенный ни к одному из указанных видов.

Содержание статусов этих видов вузов позволяет говорить о возможности двух вариантов их комбинирования:

- любой из указанных видов вузов может быть отнесен к числу инновационных;
- национальный университет, в принципе, может выступать в качестве системообразующего.

Распределение функций управления между структурными элементами системы ВПО вследствие формирования вузов указанных типов также изменится. Перераспределение функций управления можно промоделировать на основе использования методологии функционального моделирования, путем объединения схем управления различными видами вузов, представленных на рис. 4.2 – 4.4, с учетом формирования указанных выше видов вузов. Схема процесса управления системой ВПО с многообразными видами вузов представлена на рис. 5.2.

На схеме показаны взаимосвязи и содержание взаимодействия основных элементов системы ВПО в процессе управленческой деятельности с учетом указанных выше упрощений. В схему, как указывалось выше, включены два типа элементов: орган управления образованием и вуз в возможных его формах. Схема построена на основе следующих общих положений:

- все элементы системы ВПО потребляют ресурсы для управленческой деятельности (на схеме показано пунктиром);
- орган управления образованием обеспечивает все вузы ресурсами для обеспечения их функционирования (жирные стрелки); мера выделения ресурсов нами не рассматривается;
- результатом управленческой деятельности вузов является информация о функционировании, представляемая органу управления образованием в качестве входного потока;
- орган управления образованием устанавливает вузам условия осуществления ими всей их деятельности.

Эти положения в равной мере применимы к любой структуре системы ВПО и не зависят от того, какие именно типы и виды вузов выделены в качестве входящих в нее элементов. Следует еще раз подчеркнуть, что представленная схема моделирует только процессы управления в системе ВПО и касается иной деятельности лишь в той степени, которая необходима для описания процессов управления.

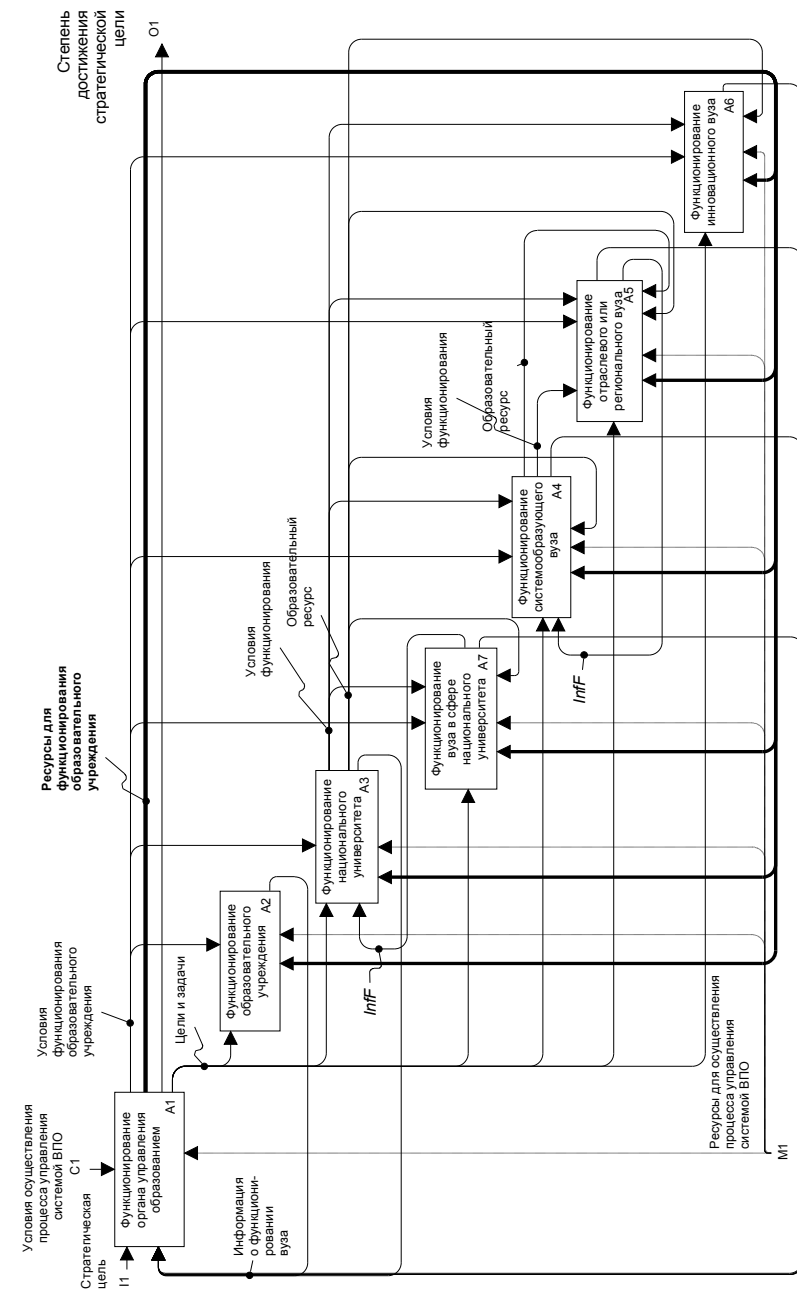


Рис. 5.2. Общая схема организации процесса управления системой ВПО

Схема отображает специфические особенности организации управления системы ВПО, в которую входят в качестве элементов указанные виды вузов: национальные университеты, системообразующие и инновационные вузы, а также те вузы, необходимость выделения которых логически вытекает из формирования статусных вузов. Эти особенности связаны с созданием в системе специфических взаимоотношений, связанных с основными чертами статусных вузов и их взаимодействием с органами управления образованием и вузами других видов. К таким особенностям можно отнести следующие:

- в процессе функционирования национальный университет определяет условия функционирования для вузов (на схеме — „Условия функционирования“), входящих в сферу его „влияния“³, а также на системообразующие, отраслевые и региональные, инновационные; национальный университет, в принципе, может охватывать управлением по определенной функции (ряду функций) все вузы системы ВПО, становясь, таким образом, дополнительным уровнем в структуре управления;
- в процессе функционирования системообразующий вуз определяет условия функционирования для вузов, включенных в состав соответствующей отрасли или расположенных в регионе системообразующего вуза (на схеме — „Условия функционирования“); этими вузами ограничена сфера его функционального управления, для этих вузов он становится дополнительным звеном в структуре управления;
- статусные вузы в качестве одного из результатов своей деятельности предлагают ресурсы, которые должны использоваться по своему назначению теми вузами, которые входят в сферу их влияния; в качестве таких ресурсов могут выступать образовательные программы, учебные и методические материалы и др., используемые вузами в процессе своего функционирования в учебной составляющей своей деятельности (на схеме — „Образовательный ресурс“).

³Термин используется в качестве рабочего для обозначения того обстоятельства, что национальный университет может оказывать влияние не на все вузы системы ВПО, а только на часть.

В связи с тем, что для некоторых, или даже для всех, вузов появляется дополнительный уровень функционального управления, возникает необходимость формирования и представления ими в качестве одного из результатов своей деятельности информации о ее содержании и результатах в части функций, реализуемых национальными университетами и системообразующими вузами. Эта информация предоставляется в качестве входной для работы национальных университетов и системообразующих вузов (на схеме эти информационные потоки обозначены „*InfF*“).

Дополнительные функции управления, возникающие у элементов системы ВПО в связи с формированием национальных университетов, системообразующих и инновационных вузов, можно представить в табличной форме по уровням управления, выделяя в качестве дополнительного уровня национальных университетов и системообразующих вузов, которые осуществляют, в соответствии с предоставленными им правами, функциональное управление для части элементов системы ВПО. В табл. 4.2 – 4.4 приведены только те функции управления, которые реализуются на том или ином уровне в связи с созданием новых видов вузов и в рамках исходных условий, определяющих основные характерные черты этих видов вузов. По сути дела, моделирование изменений управления системы ВПО базируется на том, что новым формам вузов будет предоставлено право осуществлять в некоторой степени и для части вузов функциональное управление образовательной деятельностью. Причем это управление будет распространяться только на деятельность, связанную с созданием, распространением и применением новых образовательных программ, разработанных национальными университетами и системообразующими вузами. В том случае, если это право будет расширено или изменено, то и эта ситуация может быть промоделирована.

В табл. 5.1 представлены дополнительные функции, возникающие у органа управления образованием в связи с формированием в системе ВПО новых разновидностей вузов. Содержание и конкретная реализация этих функций не приводится, поскольку это требует более серьезного моделирования и анализа всей системы управления, однако разработанный подход позволяет это сделать.

Таблица 5.1. Характеристики управления системы ВПО (уровень органа управления образованием)

<i>Элемент системы ВПО</i>	<i>Условия функционирования</i>	<i>Ресурсное обеспечение</i>
Орган (органы) управления образованием	Установление условий функционирования органа (органов) управления образованием (т.е. условий функционирования себя самого)	Определение необходимого ресурсного обеспечения органа (органов) управления образованием (т.е. ресурсного обеспечения собственного функционирования)
	Установление целей и задач по видам вузов – национальный университет; – системообразующий вуз; – инновационный вуз; – вуз, входящий в сферу национального университета; – вуз, включенный в отрасль или регион; – обычный вуз	
	Установление условий функционирования национальных университетов по видам деятельности: – образовательная — условия для разработки и передачи образовательным учреждениям учебных материалов (нематериальных объектов); – научная; – прочая	Выделение ресурсного обеспечения функционирования национальных университетов по видам деятельности: – образовательная; – научная; – прочая
	Установление условий функционирования системообразующих вузов по видам деятельности: – образовательная — условия для разработки и передачи образовательным учреждениям отрасли и (или) региона учебных материалов (нематериальных объектов); – научная; – прочая	Выделение ресурсного обеспечения функционирования системообразующих вузов по видам деятельности: – образовательная; – научная; – прочая

Продолжение табл. 5.1

<i>Элемент системы ВПО</i>	<i>Условия функционирования</i>	<i>Ресурсное обеспечение</i>
	<p>Установление условий функционирования инновационных вузов по видам деятельности:</p> <ul style="list-style-type: none"> – образовательная — установление условий для разработки инновационных образовательных программ; – научная; – прочая 	<p>Выделение ресурсного обеспечения функционирования инновационных вузов по видам деятельности:</p> <ul style="list-style-type: none"> – образовательная — выделение ресурсов для реализации инновационного проекта (проектов); – научная; – прочая
	<p>Установление условий функционирования вузов, входящих в сферу национального университета, по видам деятельности:</p> <ul style="list-style-type: none"> – образовательная — установление условий для реализации переданных национальным университетом образовательных программ; – научная; – прочая 	<p>Выделение ресурсного обеспечения функционирования вузов, входящих в сферу национального университета, по видам деятельности:</p> <ul style="list-style-type: none"> – образовательная — выделение ресурсов для реализации полученных образовательных программ; – научная; – прочая
	<p>Установление условий функционирования вузов, включенных в отрасль или регион, по видам деятельности:</p> <ul style="list-style-type: none"> – образовательная — установление условий для реализации переданных системообразующим вузом образовательных программ; – научная; – прочая 	<p>Выделение ресурсного обеспечения вузов, включенных в отрасль или регион, по видам деятельности:</p> <ul style="list-style-type: none"> – образовательная — выделение ресурсов для реализации полученных образовательных программ; – научная; – прочая
	<p>Установление условий функционирования вузов („обычных“) по видам деятельности</p> <ul style="list-style-type: none"> – образовательная; – научная; – прочая 	<p>Выделение ресурсного обеспечения вузам („обычным“) по видам деятельности</p> <ul style="list-style-type: none"> – образовательная; – научная; – прочая

Продолжение табл. 5.1

<i>Элемент системы ВПО</i>	<i>Условия функционирования</i>	<i>Ресурсное обеспечение</i>
	<p>Установление информации, представляемой органу управления национальным университетом, по видам деятельности:</p> <ul style="list-style-type: none"> – образовательная; – научная; – прочая 	<p>Выделение ресурсного обеспечения национальному университету для подготовки информации, передаваемой органу управления образованием, по видам деятельности:</p> <ul style="list-style-type: none"> – образовательная; – научная; – прочая
	<p>Установление информации, представляемой органу управления системообразующим вузом, по видам деятельности:</p> <ul style="list-style-type: none"> – образовательная; – научная; – прочая 	<p>Выделение ресурсного обеспечения системообразующему вузу для подготовки информации, передаваемой органу управления образованием, по видам деятельности:</p> <ul style="list-style-type: none"> – образовательная; – научная; – прочая
	<p>Установление информации, представляемой органу управления инновационным вузом, по видам деятельности:</p> <ul style="list-style-type: none"> – образовательная; – научная; – прочая 	<p>Выделение ресурсного обеспечения инновационному вузу для подготовки информации, передаваемой органу управления образованием, по видам деятельности:</p> <ul style="list-style-type: none"> – образовательная; – научная; – прочая
	<p>Установление информации, представляемой органу управления вузом, входящим в сферу национального университета, по видам деятельности:</p> <ul style="list-style-type: none"> – образовательная; – научная; – прочая 	<p>Выделение ресурсного обеспечения вузу, входящему в сферу национального университета, для подготовки информации, передаваемой органу управления образованием, по видам деятельности:</p> <ul style="list-style-type: none"> – образовательная; – научная; – прочая

Продолжение табл. 5.1

<i>Элемент системы ВПО</i>	<i>Условия функционирования</i>	<i>Ресурсное обеспечение</i>
	Установление информации, представляемой органу управления вузом, отнесенным к отрасли или региону, по видам деятельности: – образовательная; – научная; – прочая	Выделение ресурсного обеспечения вузу, отнесенному к отрасли или региону, для подготовки информации, передаваемой органу управления образованием, по видам деятельности: – образовательная; – научная; – прочая
	Установление информации, представляемой органу управления обычным вузом, по видам деятельности: – образовательная; – научная; – прочая	Выделение ресурсного обеспечения обычному вузу для подготовки информации, передаваемой органу управления образованием, по видам деятельности: – образовательная; – научная; – прочая

Установление условий функционирования органа управления образованием означает определение подразделения и порядка реализации дополнительно возникающих функций в самом органе управления. Следует учитывать, что орган управления осуществляет свою деятельность в рамках, установленных соответствующими положениями, что подразумевает соответствующую процедуру такого установления условий.

Определение целей и задач деятельности элементов системы ВПО, в первую очередь вузов, является неотъемлемой прерогативой органа управления образованием. В данном случае неважно, какие именно цели и задачи будут ставиться. Важно то, что наличие нескольких видов вузов, очевидно, может потребовать установления для них различных целей и задач, что предполагает их формулирование и утверждение в самом органе управления, т. е. расщепление данной функции управления на несколько составляющих и их реализацию в виде самостоятельных функций управления, с необходимостью определения субъекта и порядка опреде-

ления целей и задач, а также выделения для этого необходимых ресурсов.

Установление условий функционирования вузов осуществляется на федеральном уровне соответствующим положением. Наличие разных видов вузов предполагает определение и установление специфических условий их функционирования, что и отображено в таблице в виде необходимости установления для национальных университетов и системообразующих вузов порядка разработки и передачи другим вузам учебных материалов в рамках указанных условий моделирования процесса управления.

Точно так же должны устанавливаться условия реализации инновационными вузами соответствующих инновационных образовательных проектов. Эти условия должны устанавливаться органом управления образованием, в т. ч. путем предложений по внесению изменений и дополнений в законодательство и решения правительства.

Для вузов, включенных в сферу национальных университетов или в состав соответствующих отраслей или регионов (в данном случае не рассматривается содержательная часть такого включения — как именно, по каким признакам и все ли вузы включаются в сферу национального университета, а также в состав отраслевого или регионального образовательного комплекса, во главе которого стоит системообразующий вуз) должны определяться условия и порядок применения передаваемых им национальными университетами и системообразующими вузами учебных программ и материалов.

В связи с реализуемыми новыми функциями управления для всех элементов системы ВПО должны быть дополнительно установлены в виде выходных параметров управленческой деятельности те виды информации, которые должны предоставляться другим элементам системы для осуществления ими управленческой деятельности по этим функциям, т. е. содержание, форма и периодичность представления. В частности, если, например, вуз входит в сферу национального университета, то он должен представлять в национальный университет, как орган функционального управления, информацию о ходе и результатах реализации в образова-

тельной деятельности переданных ему образовательных программ, учебных и методических материалов и т. д. Если права национального университета в части взаимодействия с вузами будут изменены, то и выходная информация вузов (входная для национального университета) должна быть соответствующим образом изменена.

Основой для определения состава представляемой информации является содержание функций управления, реализуемых национальными университетами и системообразующими вузами, включенными в сферу их влияния.

В таблице постановочно раскрыто содержание только тех условий функционирования и ресурсного обеспечения, которые относятся непосредственно к функциям управления, появление которых обусловлено формированием в системе ВПО новых видов вузов.

В табл. 5.2 приведены характеристики управленческих функций национального университета и системообразующего вуза, которые в силу предоставленных им, в рамках анализируемых условий, полномочий выделяются в промежуточный уровень функционального управления образовательной деятельностью для вузов, которые включены в сферу их действия.

Таблица 5.2. Характеристики управления системы ВПО
(дополнительный уровень функционального управления)

<i>Элемент системы ВПО</i>	<i>Условия функционирования</i>	<i>Ресурсное обеспечение</i>
Национальный университет	Определение условий функционирования подразделений управления национального университета	Распределение ресурсного обеспечения по подразделениям управления национального университета
	Определение условий функционирования национального университета по видам деятельности: – образовательная — определение условий (порядка) разработки и передачи вузам, вхо-	Распределение ресурсного обеспечения национального университета по видам деятельности: – образовательная; – научная; – прочая

Продолжение табл. 5.1

<i>Элемент системы ВПО</i>	<i>Условия функционирования</i>	<i>Ресурсное обеспечение</i>
	<p>входящим в сферу национального университета, разработанных учебных материалов;</p> <ul style="list-style-type: none"> – научная; – прочая 	
	<p>Определение условий функционирования вузов, входящих в сферу национального университета по видам деятельности:</p> <ul style="list-style-type: none"> – образовательная — определение условий (порядка) реализации разработанных национальным университетом и переданных вузу учебных материалов; – научная; – прочая 	
	<p>Формирование информации, предоставляемой органу управления по видам деятельности:</p> <ul style="list-style-type: none"> – образовательная; – научная; – прочая 	
	<p>Определение информации, передаваемой национальному университету входящим в его сферу вузом по видам деятельности:</p> <ul style="list-style-type: none"> – образовательная — о ходе и результатах реализации полученных от национального университета учебных материалов; – научная; – прочая 	
<p>Системообразующий вуз</p>	<p>Определение условий функционирования подразделений управления системообразующего вуза</p>	<p>Распределение ресурсного обеспечения по подразделениям управления системообразующего вуза</p>

Продолжение табл. 5.1

<i>Элемент системы ВПО</i>	<i>Условия функционирования</i>	<i>Ресурсное обеспечение</i>
	<p>Определение условий функционирования системообразующего вуза по видам деятельности:</p> <ul style="list-style-type: none"> – образовательная — определение условий (порядка) разработки и передачи вузам, включенным в отрасль или регион, разработанных учебных материалов; – научная; – прочая 	<p>Распределение ресурсного обеспечения системообразующего вуза по видам деятельности:</p> <ul style="list-style-type: none"> – образовательная; – научная; – прочая
	<p>Определение условий функционирования вузов, включенным в отрасль или регион по видам деятельности</p> <ul style="list-style-type: none"> – образовательная — определение условий (порядка) реализации разработанных системообразующим вузом и переданных вузу учебных материалов; – научная; – прочая 	
	<p>Формирование информации, предоставляемой органу управления по видам деятельности:</p> <ul style="list-style-type: none"> – образовательная; – научная; – прочая 	
	<p>Определение информации, передаваемой системообразующему вузу включенными в отрасль или регион вузами по видам деятельности:</p> <ul style="list-style-type: none"> – образовательная — о ходе и результатах реализации полученных от системообразующего вуза учебных материалов; – научная; – прочая 	

Как и иные элементы системы ВПО, вузы данных видов должны определять условия функционирования своих управленческих подразделений в рамках условий, устанавливаемых органом управления образованием, и распределять ресурсы, которые необходимы для осуществления управленческой деятельности.

Специфической функцией, которую должны выполнять эти вузы, является разработка и предоставление другим вузам образовательных программ. Для этого вузы должны определить порядок осуществления у себя этой деятельности в заданных органом управления образованием условиях, а также установить порядок применения этих программ вузами, которым программы будут переданы.

Для осуществления управленческой составляющей своей деятельности национальные университеты и системообразующие вузы должны установить, какую информацию должны представлять им вузы, получающие и применяющие переданные им образовательные программы, а также определить порядок работы с этой информацией и принятия по ней управленческих решений в рамках предоставленных им прав в этой области. Содержание принимаемых решений будет определяться теми правами и полномочиями, которые предоставляются статусным вузам по отношению к вузам, входящим в сферу их воздействия.

Приведенные в табл. 5.2 данные показывают полную идентичность функций национальных университетов и системообразующих вузов. Это объясняется принятыми условиями, в которых анализируется процесс управления системой ВПО. Кроме того, реализация управленческих функций осуществляется этими вузами по отношению к разному кругу входящих в сферу их деятельности вузов, не имеющих специально установленного статуса.

В практической реализации такой идентичности может не быть, поскольку статус национальных университетов и системообразующих вузов будет определен более точно, что позволит более точно определить и реализуемые ими управленческие функции, а также круг вузов, на которых эти функции будут распространяться. Возможен вариант, при котором влияние статусных вузов будет распространяться на одни и те же вузы.

Следует обратить внимание на еще одну особенность такой организации управления с выделением дополнительного уровня функционального управления. Несмотря на то, что по выделенной функции (управление образовательной деятельностью в части реализации отдельных образовательных программ) управление осуществляется по децентрализованной схеме — национальными университетами и системообразующими вузами — ресурсное обеспечение всей деятельности, в том числе и децентрализованно управляемой, осуществляется централизованно, т.е. органом управления образованием. Иными словами, орган управления при осуществлении ресурсного обеспечения должен (фактически — вынужден) учитывать эту децентрализованную составляющую и управления, и деятельности подведомственных вузов, выделяя для этого необходимые ресурсы. Такое построение управления требует наличия соответствующего информационного потока о выполнении этих децентрализованных функций в орган управления образованием для принятия решений о ресурсном обеспечении или его изменении в связи с изменением положения управляемых объектов. Таким образом, децентрализация управленческих функций фактически не приводит к сокращению нагрузки на орган управления образованием, а напротив ее увеличивает.

Самым очевидным решением такой проблемы является принятие решения о выполнении децентрализуемых функций „в пределах выделяемых бюджетных средств“, т.е. о снятии с органа управления образованием этой нагрузки. Однако рано или поздно результаты децентрализации управления придется анализировать и оценивать, хотя бы в случае изменения структуры управления вследствие появления новых форм вузов или снятия статуса с одного из вузов. Кроме того, новые формы вузов в любом случае будут предметом пристального внимания органов власти, что потребует сохранения информационного потока об их состоянии. К тому же, как показывает практика, выполнение дополнительных обязанностей „в пределах выделяемых бюджетных ассигнований“ не приводит к ожидаемым результатам.

В табл. 5.3 приведены характеристики управления системы ВПО на уровне вузов, причем как входящих так и не входящих

в сферу национальных университетов или в состав отраслей или региональных комплексов.

Таблица 5.3. Характеристики управления системы ВПО (уровень вуза)

<i>Элемент системы ВПО</i>	<i>Условия функционирования</i>	<i>Ресурсное обеспечение</i>
Вуз, входящий в сферу национального университета	Определение условий функционирования подразделений управления вуза	Распределение ресурсного обеспечения по подразделениям управления вуза
	Определение условий функционирования вуза по видам деятельности: – образовательная — определение порядка использования учебных материалов, переданных национальным университетом; – научная; – прочая	Распределение ресурсного обеспечения вуза по видам деятельности: – образовательная; – научная; – прочая
	Формирование информации, передаваемой органу управления образованием по видам деятельности: – образовательная; – научная; – прочая	
	Формирование информации, передаваемой национальному университету по видам деятельности: – образовательная — о ходе и результатах использования переданных учебных материалов; – научная; – прочая	
Вуз, включенный в отрасль или регион	Определение условий функционирования подразделений управления вуза	Распределение ресурсного обеспечения по подразделениям управления вуза

Продолжение табл. 5.1

<i>Элемент системы ВПО</i>	<i>Условия функционирования</i>	<i>Ресурсное обеспечение</i>
	<p>Определение условий функционирования вуза по видам деятельности:</p> <ul style="list-style-type: none"> – образовательная — определение порядка использования учебных материалов, переданных системообразующим вузом; – научная; – прочая 	<p>Распределение ресурсного обеспечения вуза по видам деятельности:</p> <ul style="list-style-type: none"> – образовательная; – научная; – прочая
	<p>Формирование информации, передаваемой органу управления образованием по видам деятельности:</p> <ul style="list-style-type: none"> – образовательная; – научная; – прочая 	
	<p>Формирование информации, передаваемой системообразующему вузу по видам деятельности:</p> <ul style="list-style-type: none"> – образовательная — о ходе и результатах использования переданных учебных материалов; – научная; – прочая 	
<p>Инновационный вуз</p>	<p>Определение условий функционирования подразделений управления вуза</p>	<p>Распределение ресурсного обеспечения по подразделениям управления вуза</p>
	<p>Определение условий функционирования вуза по видам деятельности:</p> <ul style="list-style-type: none"> – образовательная — определение порядка реализации инновационного проекта; – научная; – прочая 	<p>Распределение ресурсного обеспечения вуза по видам деятельности:</p> <ul style="list-style-type: none"> – образовательная; – научная; – прочая

Продолжение табл. 5.1

<i>Элемент системы ВПО</i>	<i>Условия функционирования</i>	<i>Ресурсное обеспечение</i>
	Формирование информации, передаваемой органу управления образованием по видам деятельности: – образовательная — о ходе и результатах инновационного образовательного проекта; – научная; – прочая	
Обычный вуз	Определение условий функционирования подразделений управления вуза	Распределение ресурсного обеспечения по подразделениям управления вуза
	Определение условий функционирования вуза по видам деятельности: – образовательная; – научная; – прочая	Распределение ресурсного обеспечения вуза по видам деятельности: – образовательная; – научная; – прочая
	Формирование информации, передаваемой органу управления образованием: – образовательная; – научная; – прочая	

По большинству реализуемых на этом уровне функций организация управления вследствие включения в систему ВПО новых форм вузов практически не меняется. Изменения связаны с тем, что часть вузов будет отнесена к сфере национальных университетов или включена в состав отраслей (региональных образовательных комплексов) вокруг системообразующих вузов (см. выше — функция управления образовательной деятельностью в части реализации передаваемых им образовательных программ). Инновационные вузы в качестве отличительной черты получают дополнительную деятельность — реализацию инновационных образовательных проектов.

Как видно из приведенной в таблице информации, ряд вузов реализуют дополнительные функции управления, связанные с:

- определением порядка реализации у себя переданных им образовательных программ, разработанных национальными университетами или системообразующими вузами;
- определением порядка реализации инновационных образовательных проектов;
- формированием информации о ходе реализации и результатах переданных образовательных программ, разработанных национальными университетами и системообразующими вузами (причем, как непосредственно национальным университетам и системообразующим вузам, так и органу управления образованием);
- формирование информации о ходе реализации и результатах инновационных образовательных проектов.

И только обычный вуз, не отнесенный к сфере национального университета, к соответствующему отраслевому или региональному комплексу системообразующего вуза или к числу инновационных, не реализует никаких дополнительных функций, связанных с изменением состава элементов системы ВПО.

Таким образом, управление системой ВПО после выделения в ней дополнительных элементов, имеющих ряд отличий от других элементов, заметно усложняется по следующим направлениям:

- формируется промежуточный уровень функционального управления (в рамках принятых условий — по управлению образовательной деятельностью в части реализации новых образовательных программ);
- национальные университеты и системообразующие вузы определяют условия функционирования вузов, включенных в их сферу, в части реализации новых образовательных программ;
- вузы, входящие в сферу национальных университетов и системообразующих вузов, формируют информацию для промежуточного уровня функционального управления о ходе и результатах реализации новых образовательных программ;
- все вузы формируют для органа управления образованием информацию о реализации дополнительных функций.

Обобщенная модель организации управления системой ВПО с учетом этих факторов приведена на рис. 5.3.

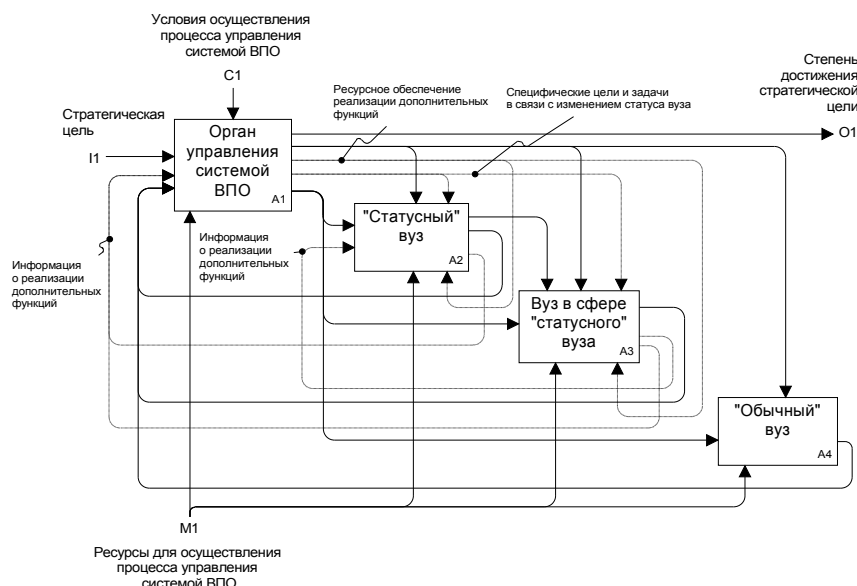


Рис. 5.3. Обобщенная модель организации управления системой ВПО

Модель показывает взаимосвязи и взаимодействие между основными видами элементов системы ВПО. Сплошными линиями показаны обычные связи, характеризующие взаимодействие между элементами безотносительно дополнительных функций, возникающих в связи с изменением статуса вузов (причем не только отнесением вузов к числу национальных университетов и системообразующих вузов, но и к сфере национального университета, отраслевого или регионального комплекса). Дополнительно возникающие взаимосвязи представлены на схеме пунктиром. Схема наглядно показывает усложнение взаимосвязей, особенно по сравнению с обычным вузом, для которого связи и взаимодействие в рамках системы ВПО не изменились.

Обращает на себя внимание и возрастание нагрузки на орган управления системой ВПО. В связи с созданием новых форм вузов

он будет вынужден дополнительно к имеющимся функциям:

- определять специфические цели и задачи для новых форм вузов;
- определять специфические условия функционирования новых форм вузов в части дополнительных работ и функций;
- осуществлять ресурсное обеспечение выполнения дополнительных функций;
- получать информацию о ходе и результатах выполнения вузами дополнительных функций и формировать по ним управленческие решения, причем как от статусных вузов, так и от вузов, входящих в сферу этих статусных вузов (создание дополнительного уровня функционального управления, по сути, создает дублирование управленческой информации).

Причем выполнять эти дополнительные функции органу управления образованием придется наряду с выполнением обычных функций, т. е. это будет действительно дополнительная нагрузка, требующая ресурсов для своего выполнения.

Подводя итоги работы по анализу организации и процесса управления системой ВПО, можно сделать следующие выводы.

1. Формирование в системе ВПО элементов со специфическими свойствами и характеристиками усложняет процесс управления за счет возникновения дополнительных взаимосвязей и взаимодействия между элементами системы.
2. Формирование статусных вузов неизбежно приводит к необходимости изменения статуса и остальных вузов в зависимости от характеристик статусных вузов. Как следствие, этот процесс также ведет к усложнению взаимосвязей и взаимодействия элементов системы ВПО, т. е. к ее усложнению.
3. Усложнение системы ВПО ведет к соответствующему усложнению управления ею и к увеличению нагрузки на орган управления образованием и управленческие подразделения вузов. Увеличение нагрузки на управление требует соответствующего увеличения ресурсного обеспечения управления.

6. Имитационное моделирование экономических последствий внедрения нового организационно-экономического механизма

Имитационным считается моделирование поведения системы. Собственно имитация является синонимом слова „поведение“. Применительно к организационно-экономическому механизму может имитироваться движение финансовых ресурсов, их распределение между вузами в системе ВПО при изменении ее развития вследствие формирования в ней национальных университетов, системообразующих и инновационных вузов.

Для имитации распределения бюджетных средств между вузами, подведомственными Рособразованию, используются статистические данные о контингентах студентов (форма 3-нк) по состоянию на 1 октября 2006 г., упорядоченные по вузам, федеральным округам и субъектам Российской Федерации, формам обучения и другим необходимым для модели параметрам. В основу моделирования положен показатель численности студентов приведенного контингента, рассчитанный по формуле:

$$N_{\Pi} = N_{\text{д}} + 0,5 * N_{\text{в}} + 0,2 * N_{\text{з}} + 0,1 * N_{\text{э}},$$

где N_{Π} — приведенный контингент студентов; $N_{\text{д}}$ — численность студентов дневной формы обучения; $N_{\text{в}}$ — численность студентов очно-заочной (вечерней) формы обучения; $N_{\text{з}}$ — численность студентов заочной формы обучения; $N_{\text{э}}$ — численность студентов экстерната.

Объем бюджетного финансирования рассчитывается на нормативной основе по формуле:

$$\Phi = f * N_{\Pi},$$

где Φ — расчетный объем бюджетного финансирования вуза; f — норматив финансирования (в расчете на одного студента приведенного контингента).

Для имитационного моделирования изменения распределения бюджетного финансирования в условиях формирования статусных вузов принимаются следующие исходные условия:

- 1) норматив финансирования принимается в размере 57 394 руб. на одного студента приведенного контингента в год; следует отметить, что для моделирования распределения финансирования величина норматива значения не имеет, поскольку изменение финансового состояния рассматривается в относительных показателях;
- 2) для национальных университетов норматив финансирования увеличивается в 2 раза (до 11 4788 руб.), для системообразующих вузов — в 1,5 раза (8 6091 руб.);
- 3) в качестве национальных университетов выделяются три вуза с самым большим показателем приведенного контингента студентов;
- 4) моделируются три варианта формирования системообразующих вузов, в которых в этом качестве выделяются:
 - вузы с приведенным контингентом более 7 тыс. человек;
 - один вуз с наибольшим показателем приведенного контингента студентов в каждом федеральном округе;
 - один вуз с наибольшим показателем приведенного контингента студентов в каждом субъекте федерации.

Моделирование осуществляется в два этапа. На первом этапе:

- вычисляется объем финансирования каждого вуза по единому нормативу без выделения статусных вузов (базовый расчетный объем финансирования);
- выделяются статусные вузы, для которых устанавливаются повышающие коэффициенты к нормативам;
- вычисляется объем финансирования всех вузов с учетом финансирования статусных вузов по повышенным нормативам;
- вычисляется потребность в средствах для формирования статусных вузов как разность между базовым объемом финансирования всех вузов и объемом финансирования всех вузов

с учетом финансирования статусных вузов по повышенным нормативам.

Расчеты проводятся на ограниченном, хотя и достаточно большом, множестве вузов, поэтому их результаты можно использовать только для оценочных целей. Выбор статусных вузов в соответствии с различными вариантами их формирования осуществлялся в ручном режиме. В качестве национальных университетов для целей моделирования были выделены три вуза с наибольшим показателем приведенного контингента: Санкт-Петербургский государственный университет, МГТУ им. Н.Э. Баумана и Санкт-Петербургский государственный политехнический университет. Эти вузы включены во все варианты формирования статусных вузов.

Результаты расчетов в соответствии с приведенной последовательностью действий по трем вариантам формирования статусных вузов представлены в табл. 6.1.

Таблица 6.1. Итоги расчета дополнительной потребности в бюджетных средствах при формировании статусных вузов

<i>Вариант формирования статусных вузов</i>	<i>Число вузов</i>	<i>Потребность в увеличении финансирования, %</i>
Вузы с контингентом более 7 тыс. человек	48	+16,4
Один вуз в каждом федеральном округе	10	+5,5
Один вуз в каждом субъекте федерации	80	+19,4

Приведенные данные показывают, в общем, ожидаемую картину: число вузов соответствует условиям их выделения, а увеличение потребности в дополнительном финансировании при формировании статусных вузов зависят от числа таких вузов, т. е. от установленных условий их формирования.

Второй этап представляет собой имитацию изменения (роста) объема бюджетного финансирования, определения различных вариантов распределения дополнительных средств и оценки состояния финансирования вузов, включенных в модельные расчеты. Расчеты осуществляются в следующем порядке:

- общий объем финансирования (F_0), определенный для выделенного множества с учетом повышенных нормативов для статусных вузов, увеличивается на некоторую величину (прирост финансирования — f), например, на 20%;
- устанавливается процент увеличения финансирования для статусных вузов (f_c), несколько больший, нежели общий прирост финансирования, например — 30%; если устанавливать для статусных вузов процент увеличения финансирования f , то тогда финансовое положение всех вузов, по сути дела, не изменится;
- вычисляется показатель роста объема финансирования остальных вузов (f_o) по формуле

$$f_o = \frac{F_0 * f - F_c * f_c}{F_o},$$

где F_{text} — объем финансирования статусных вузов без учета роста объема финансирования; F_o — объем финансирования остальных вузов без учета роста объема финансирования.

Расчет должен показать, как меняется финансовое состояние остальных вузов при введении различных преференций для национальных университетов и системообразующих вузов в условиях общего роста объема бюджетного финансирования системы ВПО. Фрагмент одной из расчетных таблиц представлен в табл. 6.5.

Результаты расчетов по различным вариантам формирования статусных вузов представлены в табл. 6.2–6.4.

Результаты расчетов показывают, что при установлении для статусных вузов повышенных показателей роста финансирования остальные вузы будут отставать от них по росту объема финансирования, получая прирост меньший, нежели будет установлен для системы ВПО в целом. Особенно наглядно это видно для следующих условий:

- рост объема финансирования системы ВПО не превышает коэффициента инфляции (в рассматриваемом случае — 10%);
- прирост нормативов финансирования статусных вузов устанавливается на уровне 25,2% (для условий моделирования);
- в результате остальные вузы прироста финансирования не получают.

Таблица 6.2. Изменение финансового состояния вузов в условиях роста бюджетного финансирования и с учетом формирования статусных вузов по первому варианту (приведенный контингент студентов больше 7 тыс. человек)

	<i>Изменение объема финансирования, %</i>			
Всего	+10	+20	+30	+10
Статусные	+20	+30	+50	+25,2
Остальные (вычисляется)	+3,4	+18,5	+27,1	0

Аналогичные по содержанию результаты получаются в условиях формирования статусных вузов по второму и третьему вариантам. Результаты расчетов по этим вариантам представлены в табл. 6.3–6.4.

Таблица 6.3. Изменение финансового состояния вузов в условиях роста бюджетного финансирования и с учетом формирования статусных вузов по второму варианту (один статусный вуз на округ)

	<i>Изменение объема финансирования, %</i>			
Всего	+10	+20	+30	+10
Статусные	+20	+30	+50	+78,0
Остальные (вычисляется)	+8,5	+18,5	+27,1	0

Таблица 6.4. Изменение финансового состояния вузов в условиях роста бюджетного финансирования и с учетом формирования статусных вузов по третьему варианту (один статусный вуз на регион)

	<i>Изменение объема финансирования, %</i>			
Всего	+10	+20	+30	+10
Статусные	+20	+30	+50	+21,6
Остальные (вычисляется)	+1,4	+11,4	+12,7	0

Проведение имитационного моделирования изменения финансового положения вузов при формировании национальных университетов и системообразующих вузов в условиях роста финансирования показывает следующее:

- формирование статусных вузов ведет к развитию системы

ВПО и перераспределению финансовых ресурсов внутри системы;

- для введения повышенных нормативов финансирования для статусных вузов требуется увеличение общего объема финансирования от 5,5 до 20% в зависимости от варианта, по которому будут формироваться статусные вузы (точнее — от их числа);
- установление для статусных вузов более высоких темпов роста финансирования, темпы роста финансирования остальных вузов будут меньше, чем общий рост объемов финансирования системы ВПО;
- в условиях роста объема финансирования в пределах компенсации инфляционных процессов возможна ситуация, когда весь прирост финансирования будет направлен на статусные вузы, а роста финансирования остальных вузов не будет вовсе;
- различие в темпах роста финансирования будет определяться числом статусных вузов и установленными для них преференциями в финансировании, в т. ч. — установленными преференциями в росте финансирования.

Эти выводы необходимо учитывать при формировании статусных вузов и при установлении им определенных преференций в области бюджетного финансирования.

Таблица 6.5. Пример расчетов показателей финансирования вузов в условиях формирования статусных вузов

№	ВУЗ	N _н , человек	F _н , млн. руб.	K _{ст}	F _н * K _{ст} , млн.руб.	Объем финансирования в статусных вузах, расчетно, млн. руб.				
						613,8	736,6	798,0	920,7	
1	Алтайский ГТУ	7130	409,2	1,5	613,8	613,8	736,6	798,0	920,7	746,4
2	Алтайский ГУ	6473	371,5	1	371,5	0	0	0	0	0
3	Бийский ГПУ	3235	185,7	1	185,7	0	0	0	0	0
4	Барнаулский ГПУ	456	26,2	1	26,2	0	0	0	0	0
5	Кубанский ГУ	9373	538,0	1,5	806,9	806,9	968,3	1049,0	1210,4	981,2
6	Кубанский гос. технологический университет	6725	386,0	1	386,0	0	0	0	0	0
7	Сочинский гос. уни- верситет туризма и курортного дела	3548	203,6	1	203,6	0	0	0	0	0
8	Армавирский ГПУ	2433	140,0	1	140,0	0	0	0	0	0
9	Славянский-на- Кубани ГПУ	1849	106,1	1	106,1	0	0	0	0	0
10	Красноярский ГТУ	8392	481,7	1,5	722,5	722,5	867,0	939,2	1083,7	878,5
11	Красноярский ГПУ	5146	295,3	1	295,3	0	0	0	0	0
12	Сибирский гос. технологический университет	5069	290,9	1	290,9	0	0	0	0	0
13	Красноярский ГУ	5004	287,2	1	287,2	0	0	0	0	0

Продолжение табл. 6.5

№	ВУЗ	N _п , человек	F _н , млн. руб.	K _{ст}	F _н * K _{ст} , млн.руб.	Объем финансирования в статусных вузах, расчетно, млн. руб.				
14	Красноярский гос. университет цветных металлов и золота	4221	242,3	1	242,3	0	0	0	0	0
15	Сибирский гос. аэрокосмиче- ский университет им. М.Ф. Решетнева	3242	186,1	1	186,1	0	0	0	0	0
16	Красноярская гос. архитектурно- строительная академия	2744	157,5	1	157,5	0	0	0	0	0
...										
319	Казанский гос. технологический университет	8953	513,8	1,5	770,8	770,8	924,9	1002,0	1156,2	937,3
320	Казанский ГУ им. Ульянова- Ленина	7777	446,4	1	446,4	0	0	0	0	0
321	Казанский ГТУ им. А.Н. Туполева	6693	384,1	1	384,1	0	0	0	0	0
322	Казанский ГПУ	5097	292,5	1	292,5	0	0	0	0	0

Продолжение табл. 6.5

№	ВУЗ	N _п , человек	F _н , млн. руб.	K _{ст}	F _н * K _{ст} , млн.руб.	Объем финансирования в статусных вузах, расчетно, млн. руб.				
323	Казанский энергетический университет	4099	235,3	1	235,3	0	0	0	0	0
324	Елабужский ГПУ	3292	188,9	1	188,9	0	0	0	0	0
...										
337	Чувашский ГУ им. И.Н. Ульянова	8740	501,6	1,5	752,4	752,4	902,9	978,2	1128,7	915,0
338	Чувашский ГПУ им. И.Я. Яковлева	3716	213,3	1	213,3	0	0	0	0	0
339	Якутский ГУ им. М.К. Аммосова	8280	475,2	1,5	712,8	712,8	855,4	926,7	1069,3	866,8
340	Биробиджанский гос. педагогический институт	1432	82,2	1,5	123,3	123,3	147,9	160,3	184,9	149,9
	ИТОГО по выборке	1500108	86097,2		102827,2	102827,2	113109,9	123392,6	133675,4	113109,9
Статусные					119,4%	47651,5	57181,8	61947	71477,3	57944,3
Обычные						55175,7	55928,1	61445,6	62198,1	55165,7
Изменение объема фин-я, %							110,0	120,0	130,0	110,0
Изменение объема фин-я статусных вузов, %							120,0	130,0	150,0	121,6
Изменение объема фин-я обычных вузов, %							101,4	111,4	112,7	100,0

Литература

- [1] *Агафонов, С. А.* Дифференциальные уравнения: Учеб. для вузов. 2-е изд. / С. А. Агафонов, А. Д. Герман, Т. В. Муратова; Ed. by В. С. Зарубина, А. П. Крищенко. — М.: Изд-во МГТУ им. Н.Э.Баумана, 2000. — 348 pp.
- [2] Большая советская энциклопедия: В 30 т. — 3-е edition. — М.: Советская энциклопедия, 1974. — Vol. 16.
- [3] Концепция модернизации российского образования на период до 2010 года, одобренная распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2001 г. № 1756-р.
- [4] *Мескон, М.* Основы менеджмента. — Академия народного хозяйства при Правительстве Российской Федерации / М. Мескон, М. Альберт, Ф. Хедоури. — Пер. с англ. изд. — М.: Издательство „Дело“, 1997. — 704 с.
- [5] Методология функционального моделирования. Информационные технологии поддержки жизненного цикла продукции. Рекомендации по стандартизации. Р 50.1.028 — 2001. — М.: Госстандарт России, 2001. — 53 с.
- [6] Модернизация российского образования: документы и материалы / Под ред. Э. Д. Днепров. — М.: ГУ ВШЭ, 2002. — 332 с.
- [7] Образование в Российской Федерации: 2006. Статистический ежегодник. — М.: ГУ ВШЭ, 2006. — 528 с.
- [8] Российская Федерация. Федеральное собрание. О высшем и послевузовском профессиональном образовании: Федеральный закон от 22 августа 1996 г. № 125-ФЗ.
- [9] Российская Федерация. Федеральное собрание. Об образовании: Закон Российской Федерации в редакции Федерального закона Российской Федерации „О внесении изменений и дополнений в Закон

Российской Федерации „Об образовании“ от 13 января 1996 г. № 12-ФЗ (с учетом последующих изменений и дополнений).

- [10] Федеральная целевая программа развития образования на 2006–2010 годы. Утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 23 декабря 2005 г. № 803.
- [11] *Федотов, А. В.* Определение особенностей механизма финансирования ведущих вузов России: Отчет по проекту / А. В. Федотов, С. А. Беляков, Б. А. Горелов. — Санкт-Петербург: Учебный центр подготовки руководителей, 2003.

Оглавление

1. Общие положения	3
2. Структура и процесс управления системой ВПО	16
3. Особенности управления статусными вузами	49
4. Изменение управления системой ВПО при включении в нее статусных вузов	75
5. Организационно-экономический механизм функционирования системы ВПО с включенными в нее статусными вузами	101
6. Имитационное моделирование экономических последствий внедрения нового организационно-экономического механизма	125
Литература	134